

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

**LE STATUT
DES
Agents Publics Départementaux
et Communaux**

THESE POUR LE DOCTORAT
soutenue publiquement
dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le 9 Novembre 1932, à 15 heures

PAR
André ROUZAUT

JURY D'EXAMEN :

MM. LAMPUÉ, Professeur, Président de la Thèse;
LEDUC, agrégé;
BESNIER, agrégé.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**LE STATUT
DES
Agents Publics Départementaux
et Communaux**

THESE POUR LE DOCTORAT
*soutenue publiquement
dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le 9 Novembre 1932, à 15. heures*

PAR

André ROUZAUT

JURY D'EXAMEN :

MM. LAMPUÉ, Professeur, Président de la Thèse;
LEDUC, agrégé;
BESNIER, agrégé.



ANNÉE SCOLAIRE 1932-1933

Doyen :

M. Henry NÉZARD (✱, I. 🌿)

Doyen honoraire :

M. Eustache PILON (✱, I. 🌿)

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (I. 🌿)

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT (O. ✱, I. 🌿);

DEGOIS (I. 🌿).

Professeurs :

MM. NÉZARD (✱, I. 🌿), Professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation minière.

GOMBEAUX (I. 🌿), Professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé.

BRIDREY (I. 🌿), Professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit public.

LEPARGNEUR (I. 🌿), Professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime et du Cours de Notariat et Enregistrement.

NOYELLE (A. 🌿), Professeur d'Economie politique.

LEMONNIER (A. 🌿), Professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle.

MM. PERREAU (A. ) , Professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS (A. ) , Professeur de Droit civil,
chargé du Cours de Droit civil approfondi
et comparé.

LAMPUÉ, Professeur de Droit international public
et de Droit constitutionnel, chargé du Cours
de Droit administratif.

YVER, Professeur d'Histoire du Droit français et
d'Histoire du Droit public, chargé du Cours
d'Histoire de la Coutume de Normandie.

LEDUC, agrégé, chargé d'un Cours d'Economie
politique, du Cours d'Histoire des Doctrines
économiques et du Cours de Législation
financière.

BESNIER, agrégé, chargé d'un Cours de Droit
romain.

M¹¹⁰ JACK, chargée des Cours de Procédure civile et de
Voies d'exécution.

Secrétaire :

M. ROUX (I. ) , Secrétaire des Facultés de l'Univer-
sité de Caen.

LE STATUT

des

Agents Publics Départementaux

et Communaux

*La Faculté n'entend donner
aucune approbation ni improba-
tion aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à
leurs auteurs.*

A mon Père

A ma Mère

BIBLIOGRAPHIE

I. — TRAITÉS, PRÉCIS OU ARTICLES PRINCIPAUX

- APPLETON. — *Traité élémentaire du contentieux administratif*. 1^{re} édition 1927.
- BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*. 12^e édition (1930).
- BIENVENÜE. — *Note au Dalloz*, sous arrêt Portebois du 25 octobre 1929. D. P. 1929-3-57
- BONNARD. — *Note au Sirey* sous arrêt Ville de Clamart du 3 juillet 1931. S. 1932-3-1.
- BOUCHERON. — Article sur les Pensions communales dans *Revue Générale d'Administration*, 1919, III, p. 42 et suivantes.
- BRUGGEMAN. — *L'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris* dans *Annales de l'Université de Paris*, n^o 1^{er} janvier-février 1930 et juillet-août 1931.
- DUBARRY. — *Le Secrétaire de Mairie*, 22^e édition (1932).
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition.
- HAURIOU (André). — *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits* publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928 par M. Hauriou, réunies et classées par M. André Hauriou.
- HAURIOU (Maurice). — *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^e édition (1927).
- JÈZE. — *La Jurisprudence du Conseil d'Etat et la sanction des règles sur le recrutement des fonctionnaires publics*, dans *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1904, p. 517 et suiv.
- JÈZE. — *Le statut des fonctionnaires publics* (1928). Cours de droit public (licence), professé à la Faculté de Droit de Paris pendant le premier semestre 1927-1928.

- LA FERRIÈRE. — *Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e édition.
- MORGAND (L.). — *La Loi Municipale* (1923), 2 tomes. Dernière édition revue par H. Morgand.
- NÉZARD (H.). — *Eléments de droit public*, 5^e édition (1931).
- PIC. — *Traité élémentaire de Législation industrielle* (6^e édition).
- SIREY (Note anonyme au). — Voir arrêt Guidez du 30 déc. 1921. S. 1923-3-15.

II. — PÉRIODIQUES — REVUES

- Action communale* (l'). — Revue d'administration communale fondée en 1919.
- Dalloz des communes.
- DALLOZ. — *Recueil Hebdomadaire de Jurisprudence* (D. H.).
- DALLOZ. — *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*. (D. P.).
- Greffier municipal* (Le), organe du syndicat des instituteurs-secrétaires de mairie.
- Journal des Mairies et des Conseils Municipaux*.
- Journal Officiel de la République française*.
- Jurisprudence Municipale et Rurale* (recueil mensuel de législation et d'administration départementale et communale).
- Mairie pratique* (La).
- Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat et des Décisions du Tribunal des Conflits*. (Rec. Lebon).
- Recueil général des Lois et Arrêts*. (Recueil Sirey).
- Répertoire administratif des Maires et des Conseillers Municipaux*. (Revue mensuelle).
- Revue Communale* (La).
- Revue départementale* (La) de 1906 à 1913.
- Revue générale d'administration* (jusqu'en 1928).

Revue internationale des Sciences administratives (depuis 1928).

III. — THÈSES

BARADAT. — *L'organisation d'une préfecture*, Toulouse 1907.

BOVIER-LAPIERRE. — *Les employés de préfecture*, Nancy 1911.

DELAROUÉ. — *Les employés de mairie*. Paris 1911.

LASAÏGUES. — *Les emplois municipaux*. Toulouse 1921.

MARTINEAU. — *Les Secrétaires de Mairie*. Poitiers 1906.

NÉZARD. — *La nature juridique de la fonction publique*, Paris.

PALAZIN. — *Les Secrétaires de Mairie*. Toulouse 1909.

IV. — DICTIONNAIRES. — RÉPERTOIRES

BÉQUET. — *Répertoire du droit administratif*. (cf notamment les mots commune, département et fonctionnaire).

DALLOZ. — *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence et suppléments*.

FÉLIX. — *Petit dictionnaire de droit municipal* (1926) cf notamment aux mots Maire, p. 652 et Pensions communales, p. 679.

FUZIER-HERMAN. — *Répertoire général Alphabétique du droit français et suppléments*.

Pandectes Françaises. — Nouveau répertoire de doctrine, de législation et de jurisprudence.

INTRODUCTION

Nul n'ignore la situation pénible où se trouvaient jusqu'à ces dernières années les agents départementaux et communaux.

Les employés des mairies principalement souffraient de la condition où ils étaient placés par l'article 88 de la Loi Municipale. Si les maires ne pouvaient prononcer la révocation ni des gardes-champêtres¹, ni des agents de police², ni des receveurs municipaux³, ni des préposés d'octroi⁴, ni des peseurs, mesureurs ou jaugeurs publics⁵, ni des conservateurs des musées⁶, ils pouvaient, pour des motifs futiles et parfois même sans motifs, briser l'avenir de leurs collaborateurs immédiats. Aussi n'était-il pas rare de voir à chaque renouvellement des municipalités de véritables hécatombes de secrétaires et employés qui, aux yeux des nouveaux maires, avaient le tort très grave de ne pas avoir les mêmes idées politiques qu'eux.

Aussi ces agents désiraient-ils voir donner à leurs emplois une stabilité qui leur faisait défaut. Ne plus pouvoir être révoqués du jour au lendemain par la seule et capricieuse volonté d'un maire, telle était leur principale préoccupation. Ils demandaient également que des garanties de capacité fussent exigées des can-

(1) Art. 102, loi du 5 avril 1884.

(2) Art. 103, loi du 5 avril 1884.

(3) Art. 153, loi du 5 avril 1884.

(4) Art. 156, loi du 28 avril 1816 ; D. du 13 avril 1861.

(5) A. du 7 Brumaire an IX, art. 3.

(6) D. 23 mars 1852, art. 5.

didats à leurs fonctions et réclamaient un minimum de traitement et l'organisation d'une caisse de retraites.

Au premier Congrès International des Sciences administratives, tenu à Bruxelles en 1910, la première section, chargée de l'étude des questions touchant à l'Administration communale, exprimait le vœu qu'une commission internationale fût chargée d'élaborer le programme du prochain congrès et de déterminer un certain nombre de questions précises à traiter par le congrès parmi lesquelles il serait désirable de comprendre celle-ci :

« La stabilité des emplois communaux » ¹.

Le troisième Congrès International des sciences administratives eut lieu à Paris au mois de Juin 1927 et la 1^{re} section émit les vœux suivants :

« La 1^{re} section est d'avis :

1°

2° Que les employés communaux proprement dits soient stabilisés dans leurs fonctions dans des conditions comparables à celles des employés de l'Etat, afin que la continuité des services soit ainsi assurée;

3° Que, en conséquence de ce vœu, les conditions d'admission à ces emplois soient réglementées et les initiatives prises par certaines villes pour la formation et l'éducation professionnelle de leur personnel généralisées, en attendant aidées et reconnues par l'Etat;

4° Et recommande :

Que sous une forme et dans des conditions qu'il faut laisser à la municipalité le soin de préciser, selon

(1) Cf. *Revue internationale des sciences administratives* 1928, p. 271.

leurs méthodes de travail ou d'organisation, les administrateurs élus fassent place dans leur tâche propre à l'esprit d'initiative et à l'expérience de leur personnel et notamment des chefs de service » ¹.

Au moment où ces vœux étaient exprimés la loi du 23 octobre 1919 avait déjà donné satisfaction d'une façon partielle aux desiderata des agents communaux.

Les agents publics départementaux absolument dans la main du préfet n'étaient guère plus favorisés ² que leurs collègues des communes.

En particulier les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures, nommés par les préfets sans conditions de recrutement, payés sur des fonds d'Etat et sur des fonds des départements, étant, leur service fait, créanciers ni de l'Etat, ni du département, mais du préfet à la disposition de qui ces fonds étaient mis, révocables au gré du chef de l'administration départementale sans garantie d'aucune sorte, n'avaient pas un sort enviable.

La condition précaire de ces agents publics départementaux et communaux a été l'occasion d'une jurisprudence florissante, de nombreux arrêts venant suppléer à l'insuffisance des textes et fixer le statut des agents que nous étudions aujourd'hui.

Par la suite quelques lois sont intervenues, leur élaboration a été pénible, nombreux ont été les dépôts de projets ou propositions de loi et les rapports des commissions se sont multipliés.

(1) Cf. *Revue internationale des sciences administratives* 1928, p. 69.

(2) Le Conseil général déterminait cependant les conditions auxquelles étaient tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours (loi du 10 août 1871, art. 45, § 3).

Quoiqu'il en soit, actuellement, plusieurs catégories d'agents possèdent un statut légal; la loi du 23 octobre 1919 modifiée le 12 mars 1930 pour les employés communaux, les lois du 1^{er} et du 20 avril 1920 fixant la condition des employés de préfecture sont les plus récentes en même temps que les plus importantes.

Notre but a été de montrer l'évolution accomplie et de faire voir comment les agents départementaux ou communaux ont obtenu grâce au vote de ces lois une situation comparable à celle des agents de l'Etat.

Nous n'avons certes pas examiné la condition de tous les agents du département, ni celle de tous les agents municipaux, la tâche aurait été bien fastidieuse et sans grand intérêt juridique. Nous avons choisi des types, nous avons pris des exemples et nous avons généralement parlé des employés de mairie ou des employés des préfectures.

Il est d'ailleurs difficile, et peut-être inutile, de déterminer quels agents dépendent du département ou de la commune?

Plusieurs agents ont un caractère mixte, ils appartiennent soit à l'Etat, au département ou à la commune suivant le critère adopté ; mode de nomination, autorité dont dépendent ces employés au point de vue disciplinaire, budget qui les rétribue, etc...

Il y a cependant certains agents qui sont véritablement départementaux ou communaux; d'autres qui avaient cette qualité s'en sont vus privés par une disposition législative. Il vaut donc mieux, comme le fait M. Morgand à propos des employés municipaux¹, essayer de dresser une liste, peut-être incomplète, de ces différents agents.

(1) MORGAND, *La loi municipale*, T. I., p. 648, 649, 650.

Sont agents de la commune, sans pour cela être tous des fonctionnaires :

- 1° Les sapeurs-pompiers communaux;
- 2° Les gardes-champêtres et les fonctionnaires de la police municipale;
- 3° Les préposés en chef ou les préposés ordinaires de l'Octroi;
- 4° Les peseurs, jaugeurs et mesureurs publics;
- 5° Les conservateurs des musées municipaux;
- 6° Les bibliothécaires communaux;
- 7° Les directeurs des bureaux d'hygiène municipaux;
- 8° Les vétérinaires préposés à l'inspection des marchés, abattoirs et clos d'équarrissage;
- 9° Les receveurs municipaux;
- 10° Les femmes de service dans les écoles maternelles;
- 11° Enfin et surtout les employés des bureaux de la mairie et notamment le secrétaire de mairie.

Les instituteurs publics autrefois fonctionnaires de la commune sont devenus des agents de l'Etat depuis que la loi du 19 Juillet 1889 a mis leur traitement à la charge de l'Etat, d'ailleurs ils dépendent du préfet représentant l'Etat et non du maire.

S'il nous faut cependant rechercher un critérium, nous admettrons que sont agents de la commune ceux qui collaborent à un service municipal et reçoivent leurs ordres du maire, chef de l'administration locale.

A côté des agents de la commune on trouve les agents des établissements publics communaux.

Les établissements publics communaux sont particulièrement variés et nombreux.

Ceux que l'on rencontre le plus fréquemment se rattachent aux catégories suivantes :

1° Etablissements d'assistance et de bienfaisance tels sont les bureaux d'assistance, les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux et hospices;

2° Etablissements de prévoyance tels sont les monts-de-piété ou caisses de crédit municipal et les offices publics d'habitation à bon marché.

Il est sans grand intérêt de distinguer les agents des établissements publics communaux et ceux de la commune. Les agents des divers établissements publics communaux, régis par des textes spéciaux, sont en général sous l'autorité du maire, président des commissions administratives.

Les agents exclusivement rétribués sur les fonds du département tels les architectes et les employés des bureaux de la commission départementale sont agents du département. Les conditions auxquelles doivent satisfaire les candidats à ces fonctions et les règles du concours d'après lesquelles doivent être faites les nominations sont déterminées par le Conseil général. La situation de ces agents varie donc d'un département à l'autre et nous les avons laissés de côté.

Le service vicinal est un service départemental. Les ingénieurs du service vicinal sont nommés par le préfet, mais les Conseils généraux ne peuvent intervenir pour imposer des conditions d'aptitude à leur nomination, le ministre de l'Intérieur a bien recommandé le recrutement par voie de concours par une circulaire de 1836, mais ni les conditions, ni les formes, ni l'existence même du concours ne sont obligatoires ¹.

(1) BERTHÉLÉMY. *Traité élémentaire de droit administratif*, 12^{me} édition, p. 526, note 1.

Les vétérinaires départementaux ont été classés par la loi du 6 octobre 1919 parmi les fonctionnaires de l'Etat ¹. Il en est de même des directeurs des services agricoles, des professeurs d'agriculture. Les traitements de ces divers agents sont fixés par décret dans les conditions prévues par l'article 55 de la loi de finances du 25 février 1901.

On peut donc considérer comme agents du département les individus attachés à un service départemental et recevant les ordres du préfet représentant le département.

Ne sont vraiment départementaux que les services publics qui rentrent dans les attributions du Conseil général ou de la commission départementale. Le préfet ne cesse de représenter l'Etat que lorsqu'il exécute les décisions du Conseil général ²; aussi les services qui sont sous l'autorité du préfet seul, bien que s'accomplissant dans la circonscription du département doivent être présumés services d'état.

Il est, toutefois, une catégorie mixte : les employés des bureaux de préfecture qui dépendent du préfet, mais sont payés en partie par le département qu'il est intéressant d'étudier car leur condition, nous le savons déjà, était en tous points analogue à celle des employés de mairie.

Les inspecteurs des services d'assistance, d'hygiène ou du service vétérinaire; les contrôleurs de ces mêmes services laissés en dehors des dispositions de la loi du 1^{er} avril 1920 doivent être considérés, au contraire, comme des agents de l'Etat. Ils n'ont que cette qualité.

(1) J. O. du 7 octobre 1919, S. 1922, p. 440.

(2) Art. 3 loi du 10 août 1871. Cf. HAURIOU, *Précis de droit administratif* 1927, p. 148.

Les établissements publics départementaux sont peu nombreux puisqu'ils ne comprennent guère que les asiles publics d'aliénés et les dépôts de mendicité pour lesquels la question de la personnalité morale est controversée et dont les agents doivent être, par suite, considérés comme agents du département.

Notamment le directeur d'un asile public d'aliénés nommé par le ministre de l'Intérieur, le receveur, l'économe et le personnel médical d'un tel asile nommés par le préfet sont agents du département, il n'en va pas de même des agents des établissements qui ressortissent à la prévoyance tels les offices d'habitation à bon marché.

Nous avons déterminé, d'une manière approximative, qui est agent de la commune ou du département et qui est agent des établissements publics départementaux ou communaux; il nous faut rechercher, à présent, quels sont, parmi les agents ainsi classés ceux qui ont la qualité de fonctionnaires publics.

Il est, actuellement, difficile de déterminer avec précision qui est fonctionnaire et qui n'a point cette qualité. Où est le critère qui permet de faire la discrimination?

La collaboration à un service public, le pouvoir de donner des ordres au nom de la collectivité, le fait de toucher un traitement ou une pension de retraite peuvent-ils nous donner une indication?

Les textes peuvent-ils nous fournir la signification du mot fonctionnaire? Nous ne le pensons pas.

Tel individu inéligible à raison de la fonction publique qu'il exerce ne sera pourtant pas protégé par l'article 224 du code pénal punissant l'outrage « à tout agent dépositaire de la force publique et à tout citoyen chargé d'un ministère public ».

Tel autre considéré comme un simple particulier au point de vue de la juridiction compétente en matière de diffamation se verra appliquer les articles 177 et 179 du code pénal sur la corruption des fonctionnaires.

Il faut donc, laissant de côté les lois, rechercher le critérium auquel s'est attachée la jurisprudence du Conseil d'Etat qui est plus qualifiée que toute autre pour nous le donner en une matière qui ne relève que très accessoirement du droit criminel et beaucoup plus du droit administratif. D'après la haute juridiction sont tenus pour fonctionnaires ceux qui font partie des cadres permanents, organisés pour assurer la marche régulière des services publics.

La dénomination donnée à la personne importe peu, l'appartenance aux cadres permanents compte seule et il suffit que le service soit exploité en régie, peu importe qu'il s'agisse d'un service national, départemental, communal ou même colonial.

Cette définition qui se rapproche de celles données dans les projets sur le statut des fonctionnaires ¹ est très large et il en est ainsi depuis que s'est posée la question du syndicat et de la grève dans les services publics.

Si on l'adopte, il est certain que la plupart des agents publics départementaux et communaux sont des fonctionnaires.

Près du préfet se trouvent des collaborateurs qui préparent ses décisions, ce sont les employés des bureaux des préfectures. La Cour de Cassation les considère comme de simples particuliers au regard de la

(1) Cf. Art. 1 du projet de loi du 1^{er} juin 1920 sur le statut des fonctionnaires.

loi du 29 Juillet 1881 sur la presse pour faire déférer à la Cour d'Assises le délit de diffamation commis à leur égard, de même l'article 198 du code pénal qui permet d'aggraver la peine prononcée contre le fonctionnaire qui a commis un délit ne leur est pas applicable. Cependant à d'autres points de vue, ils sont classés parmi les fonctionnaires.

Les peines prévues par l'article 177 du code pénal peuvent leur être infligées et leur situation a fait édicter contre eux certaines inéligibilités tantôt relatives, tantôt absolues. D'ailleurs la loi du 1^{er} avril 1920 fixant leur statut a mis fin à leur situation anormale de simples serviteurs du préfet et le fait qu'ils font partie des cadres administratifs organisés en vue d'assurer la marche régulière des services publics suffit à les faire considérer comme fonctionnaires publics.

Pour des raisons identiques, la même solution doit être adoptée vis-à-vis des employés des bureaux des sous-préfectures.

Le directeur d'un établissement départemental d'aliénés a bien la qualité de fonctionnaire public.

Mais il n'en va pas de même du directeur d'un établissement privé d'aliénés, le département s'est, en ce cas, borné à demander à un tiers son concours pour l'exécution d'un service et le traité passé entre le département et ce tiers ne saurait lui conférer un caractère public¹.

Suivant la décision prise par le Conseil général en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, l'entretien des routes départementales peut être confié soit aux ingénieurs des ponts et chaussées, soit aux ingénieurs du service vicinal (anciens agents-voyers, cf.

(1) Tribunal Seine, 28 juillet 1882.

loi du 22 juillet 1927). Les premiers sont des fonctionnaires de l'Etat; quant aux seconds spécialement chargés de l'entretien des chemins vicinaux, qu'ils soient ingénieur en chef, ingénieur principal, ingénieur-adjoint du service vicinal, ils sont par la nature même de leurs attributions des fonctionnaires ¹.

En vertu de l'article 71 de la loi du 10 août 1871 la commission départementale peut entretenir des agents spéciaux chargés de préparer et de faciliter ses travaux, ce sont de simples auxiliaires. Il en est de même des employés attachés au service du Conseil général.

Le maire a auprès de lui des employés de bureau qui dans les communes peu importantes portent le titre de secrétaires de mairie. Ce sont des fonctionnaires, le fait qu'ils sont nommés et révoqués par le maire ne peut être retenu pour soutenir le contraire puisque le maire nomme et révoque en principe tous les fonctionnaires communaux.

Il ne faudrait pas davantage pour nous opposer un avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 1907, celui-ci décide seulement que les secrétaires de mairie n'ont pas qualité pour délivrer des expéditions authentiques. Le fait qu'ils n'ont pas d'attributions prédéterminées ne prouve rien, il en est ainsi de beaucoup de fonctionnaires, notamment des rédacteurs des grandes administrations publiques ou des préfectures : on reconnaît à ces derniers le caractère de fonctionnaire public, pourquoi donc le refuser aux secrétaires de mairie?

Les employés de mairie collaborent d'une façon permanente avec les autorités administratives, le tra-

(1) Cr. 28 juil. 1859. D. P. 59-1-513.

vail qu'ils accomplissent n'est pas purement matériel, d'ailleurs s'il en était ainsi les municipalités nouvellement élues ne mettraient pas tant d'empressement à renouveler les bureaux de la mairie pour y placer leurs amis.

Sans doute est-il vrai qu'au point de vue de la diffamation, les secrétaires de mairie sont considérés comme de simples particuliers, cela n'empêche pas qu'ils sont des fonctionnaires : la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation leur reconnaissent actuellement cette qualité : au cas de révocation ou de suppression d'emploi, c'est aux juges administratifs qu'ils doivent s'adresser¹. Le système qui ne voyait dans la nomination d'un secrétaire de mairie qu'un simple louage d'ouvrage relevant en cas de difficulté des tribunaux judiciaires et dans l'agent qu'un simple serviteur est depuis longtemps abandonné.

Les agents d'exécution placés près du maire collaborent à un service public et sont bien des fonctionnaires, mais les employés chargés uniquement de la gestion des biens communaux sans rapport direct avec un service public; les industriels ou autres individus qui apportent à la commune une aide pécuniaire ou mettent leurs connaissances à sa disposition tout en n'étant pas compris dans les rouages administratifs demeurent de simples particuliers.

Les divers agents de la police municipale : commissaires de police nommés et révoqués par décret, ins-

(1) Aix, 8 août 1878 (S. 79-2-9 ; P. 79-91).

10 déc. 1878 (S. 79-2-78 ; P. 1879-342).

Nîmes 24 fév. 1879 (S. 79-2-78 et P. 79-342).

Cass. 7 juillet 80 (S. 80-1-464 ; P. 1880-1159).

Confirmation de cette jurisprudence dans *Conflits*, 27 déc. 1879, GUIDET S. 81-3-36, mais il s'agissait dans l'espèce d'un architecte communal révoqué.

pecteurs ou sergents de ville, les gardes-champêtres sont bien des fonctionnaires.

Les architectes communaux attachés d'une façon permanente à l'administration d'une ville remplissent bien une fonction publique. Les décisions judiciaires qui le nient se basent sur ce fait qu'ils n'ont pas d'autorité personnelle.

Quant aux sapeurs-pompiers communaux, quel que soit leur grade, ils sont des fonctionnaires. Leur statut a été fixé par décret.

Il semble difficile d'admettre cette solution pour certains cantonniers des chemins ruraux qui accomplissent une besogne purement matérielle de façon intermittente et sont le plus souvent payés à la journée. Ils demeurent des ouvriers. Il en va de même des pâtres du troupeau commun, des jardiniers préposés à la culture des jardins publics ¹, des salariés des régies municipales à caractère industriel et commercial, des agents subalternes des établissements publics : hommes de peine, gens de service, etc...

Il reste donc constant que parmi les divers individus qui collaborent aux services publics du département ou de la commune nous rencontrons des simples particuliers, des fonctionnaires, des ouvriers.

Dans les développements qui vont suivre nous étudierons principalement la condition des fonctionnaires; ce n'est qu'accessoirement que nous nous occuperons des ouvriers du département ou de la commune.

(1) Cf. *Sur la distinction des travailleurs et des fonctionnaires* dans note Hauriou sous arrêt Lacourte 15 février 1907 dans Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928 par M. Hauriou, réunies et classées par M. A. Hauriou. Tome III, p. 32 ou S. 1912-3-49.

Le plan que nous avons suivi est fort simple. Après avoir examiné, dans un premier titre, les conditions dans lesquelles ces divers agents sont recrutés et les améliorations que l'on devrait apporter à ce recrutement, nous étudierons dans un titre deuxième leur statut légal, c'est-à-dire la situation qui leur est faite par les lois les plus récentes et principalement les garanties de stabilité dans leur emploi.

Le titre troisième et dernier sera consacré à l'examen du statut jurisprudentiel qui leur fut accordé autrefois par le Conseil d'Etat, devançant ainsi l'œuvre du législateur, et qui continue de les protéger.

TITRE PREMIER

**Du Recrutement
des
Agents Départementaux
et Communaux**

CHAPITRE I

Notions Générales

Le mode de recrutement des agents publics départementaux et communaux est la nomination, c'est-à-dire la désignation par un seul individu.

L'acte de nomination confère à la plupart des employés dont nous étudions le statut la qualité de fonctionnaires publics. Nous avons, en effet, vu quels agents exercent une fonction publique. L'acte de nomination attribue à ces individus une situation légale et réglementaire, il est donc un acte-condition. Il est même un acte-condition unilatéral car il comporte l'intervention d'une seule volonté, c'est la volonté de celui qui nomme, qui produit à elle seule immédiatement et définitivement l'investiture de la fonction. Il s'ensuit que c'est à dater de l'acte de nomination ou tout au moins de la notification ou publication de cet acte, que le fonctionnaire est investi de sa fonction et devient par conséquent titulaire des droits et devoirs que comporte cette fonction. Dès ce moment il peut donc recevoir des ordres de ses supérieurs hiérarchiques et, le cas échéant, être l'objet d'une répression disciplinaire.

L'acte de nomination étant achevé ne pourra être retiré par son auteur sauf s'il est irrégulier et pourvu que le retrait intervienne dans le délai de deux mois imparti pour le recours pour excès de pouvoir. Une nomination régulière ne pourra alors être supprimée

que par voie de révocation et en observant les conditions et les formes établies pour la révocation.

Enfin le fonctionnaire nommé ne pourra à aucun moment refuser sa nomination; comme il se trouve investi de sa fonction il devra, s'il veut y renoncer, donner sa démission suivant les conditions et les formes prescrites pour cet acte ¹.

Quant aux ouvriers départementaux et communaux, ils sont dans une situation juridique de droit privé et sont régis par la législation du travail.

La nomination émane d'une autorité qui est généralement le maire pour les agents des services municipaux et le préfet pour ceux des services départementaux.

L'autorité qui nomme est tenue « juridiquement d'accomplir son acte de désignation d'une part dans des conditions et dans des formes légales et d'autre part en s'inspirant uniquement du but poursuivi par la loi de la fonction » ².

Dès le début de la Révolution Française, la Constituante décentralisant à outrance les administrations départementales et communales ont nommé leurs employés et ces prérogatives sont maintenues par l'article 17 de la loi du 17 fructidor an III qui dispose : « Le choix des employés des diverses administrations

(1) Voir JÈZE in *Le statut des fonctionnaires publics*. La nature de la nomination, p. 23 et suivantes.

(2) Cf. JÈZE *La jurisprudence du Conseil d'Etat et la sanction des règles sur le recrutement des fonctionnaires publics*, in *Revue du droit public et de la science politique* 1904, p. 517 et suivantes.

Sur la nature juridique de la fonction publique. Cf. DUGUIT, *traité de droit constitutionnel*, 2^{me} édition, p. 93 et suiv., 110 et suiv. HAURIU, *Précis de droit administratif*, 11^{me} édition, p. 591 et suiv.

NÉZARD, *Théorie juridique de la fonction publique*.

LAFERRIÈRE, *Juridiction administrative*, 2^{me} édition, T. I, p. 618.

(municipales et départementales) leur appartient respectivement ».

A la suite du coup d'état du 18 brumaire Bonaparte s'attacha à supprimer les libertés des administrations décentralisées afin de parvenir, par un système de centralisation poussé à l'extrême à réunir dans sa main la direction de tous les services administratifs du pays.

Mais bientôt l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837 donne au maire le pouvoir de nommer à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne fixe pas un mode spécial de nomination. La grande loi du 5 avril 1884, dans son article 88, reprend cette disposition, le mot droit étant substitué au mot mode. Elle précise le texte primitif « en déclarant réservés non seulement les emplois pour lesquels il existe des lois spéciales mais encore ceux dont le mode de nomination est déterminé par des décrets et ordonnances »¹. L'article 102 de cette même loi rend au maire la nomination des gardes-champêtres sous réserve de l'agrément du préfet ou du sous-préfet, nomination que le décret du 25 mars 1852 par une disposition peu conforme à l'idée de décentralisation avait réservée au préfet.

Cette législation a été modifiée depuis par de nombreux textes spéciaux et surtout par les lois du 23 octobre 1919 et du 12 mars 1930 qui ont complété l'article 88 de la loi municipale et ont donné des garanties sérieuses de carrière au personnel communal.

Quant au préfet, son autorité a été fortifiée par le droit que lui confère l'article 5 du décret du 25 mars 1852 de nommer directement à un grand nombre

(1) Cf. Henri MORGAND. *La loi municipale* L. Morgand, 1923, p. 640, tome I.

d'emplois réservés antérieurement à la décision des ministres, par exemple les médecins et comptables des asiles d'aliénés, les architectes départementaux, les archivistes.

Le décret du 13 avril 1861 a accentué encore ce mouvement décentralisateur, mais dans le projet de loi présenté par la commission de 1871 le Conseil général devait nommer les titulaires de tous les emplois salariés exclusivement sur les fonds départementaux. Cette proposition parut de nature à porter une atteinte trop sérieuse aux prérogatives du chef de l'administration active dans le département et fut rejetée. Le droit de nomination des agents départementaux fut maintenu au préfet sauf en ce qui concerne les employés attachés au service du Conseil général, que cette Assemblée autorise ses secrétaires à s'adjoindre pendant la durée de la session pour la rédaction des procès-verbaux. Ces agents sont choisis par le Conseil général ou les secrétaires eux-mêmes.

Des lois et décrets postérieurs ont notablement modifié la liste des emplois auxquels nomme le préfet : quelques additions ont été faites ; d'autre part il y a eu quelques suppressions, certains emplois qu'elle indique ayant été réservés à la nomination d'une autorité différente.

CHAPITRE II

Les Pouvoirs de nomination du Préfet

Les Restrictions apportées à ces Pouvoirs

En principe, on l'a vu, c'est au préfet en qualité d'agent d'exécution des services du département qu'il appartient de nommer aux emplois départementaux, sauf dans le cas où cette nomination est réservée au gouvernement. C'est de l'article 3 de la loi du 3 août 1871 que le préfet tient ses droits.

La nomination présente l'avantage d'assurer l'homogénéité du personnel du service et sa capacité technique, elle a le gros inconvénient d'engendrer le favoritisme. Bien des choix médiocres ont été inspirés par des considérations étrangères au bon fonctionnement des services publics; aussi des limitations ont-elles été apportées par les textes à la liberté de désignation de l'autorité ayant le pouvoir de nommer et ces limites tendent-elles à devenir de plus en plus nombreuses.

La première restriction apportée aux droits du préfet résulte de l'article 5 du décret du 25 mars 1852 qui décide que le préfet nomme certains agents sur la présentation des différents chefs de service, par exemple les cantonniers des chemins vicinaux de grande com-

munication et d'intérêt commun sont nommés par le préfet sur la proposition de l'ingénieur en chef du service vicinal et cela a été rappelé dans l'instruction générale du 6 décembre 1870 (art. 174 et 175). Sans doute le chef de service devra-t-il soumettre une liste comprenant plusieurs noms de façon à laisser au préfet une certaine latitude dans ses choix et le préfet n'est-il pas obligé de désigner l'un des candidats qui lui sont présentés, il peut inviter les chefs de service à lui proposer d'autres candidats et en cas de difficulté le ministre compétent interviendra.

La seconde limitation résulte de l'article 45 de la loi du 10 août 1871 qui donne au Conseil général le droit de déterminer les conditions imposées aux candidats à des fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles du concours à la suite duquel les nominations devront être faites. Il ne s'agit que des agents payés uniquement sur le budget départemental.

Les ingénieurs du service vicinal dont le traitement est prélevé sur les fonds des travaux, c'est-à-dire sur le budget de la vicinalité, les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures payés en partie sur le budget de l'Etat dépendent du préfet et le Conseil général ne saurait en ce qui les concerne se prévaloir des dispositions de l'article 45.

Le préfet doit, en outre, se conformer pour le choix des fonctionnaires dont la nomination lui est confiée aux instructions qui lui sont données par le ministre dont ils relèvent. Ainsi pour les places d'architectes départementaux la préférence doit être donnée aux anciens élèves de l'école des Beaux-Arts.

D'autres restrictions résultent de lois spéciales. L'exemple le plus remarquable est donné par la loi

du 1^{er} avril 1920 qui a institué un concours pour le recrutement des employés des bureaux des préfectures de province. Au début ces agents avaient une situation analogue à celle des clercs d'une étude vis à vis d'un notaire, ils n'étaient pas des fonctionnaires mais de simples serviteurs. On voulait que l'autorité départementale fut vraiment maîtresse de ses collaborateurs les plus directs. Point de concours, le préfet désignait qui il voulait sans tenir compte des aptitudes et des capacités des candidats. Des textes vinrent heureusement restreindre les droits des préfets. L'article 101 de la loi du 8 avril 1910 décida que le personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures serait recruté au concours en dehors des cas prévus par la loi sur le recrutement de l'armée. Sans doute le règlement d'administration publique devant fixer les conditions de ce concours n'intervenant pas, les préfets purent continuer d'admettre de nouveaux employés avec ou sans concours. En fait, la plupart des règlements qui suivirent tinrent compte de la prescription législative. Tandis qu'auparavant la condition de nationalité existait seule, désormais dans plusieurs départements des conditions d'âge, d'aptitude physique, la possession de certains diplômes furent exigés¹ mais en l'absence d'un texte général les conditions d'entrée variaient d'un département à l'autre et souvent même dans un même département avec les changements d'administrateur puisqu'un simple arrêté suffisait pour les modifier ou les annihiler. C'est seulement la loi du 1^{er} avril 1920 qui vint mettre un terme à ces fantaisies. Elle a réorganisé les bureaux des pré-

(1) Cf. BOVIER-LAPIERRE. *Les employés de préfecture et de sous-préfecture*, thèse 1912, pages 13 et 14.

fectures et attribué un statut au personnel de ces services. Le personnel des bureaux d'une préfecture comprend : le cabinet du préfet, le personnel des divisions, du greffe du Conseil de préfecture, des services d'expédition et de dactylographie, du service des archives à l'exception de l'archiviste, les employés départementaux des services de l'inspection ou de contrôle de l'assistance et de l'hygiène publique et du service vétérinaire à l'exclusion des contrôleurs sur place ou inspecteurs de ces services, les huissiers, gardiens de bureau et concierges ¹.

Les cadres effectifs des bureaux de la préfecture sont déterminés pour chaque département par un arrêté réglementaire du préfet pris en conformité d'une délibération du Conseil général et soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Cette approbation est subordonnée au vote de la loi de finances ouvrant les crédits afférents à la part de l'Etat ².

Ce personnel est recruté au concours en dehors des cas prévus par la loi sur le recrutement de l'armée ³, cependant le chef, le chef-adjoint ou le sous-chef de cabinet ne sont pas soumis à la règle qui précède, mais ils ne peuvent être nommés ou promus à aucun emploi des bureaux sans satisfaire aux conditions légales et réglementaires.

Le programme du concours d'admission est déterminé par un arrêté préfectoral, mais la composition des jurys et les conditions en sont fixées par le règlement d'administration publique du 17 juillet 1920 modifié plusieurs fois depuis.

(1) Loi du 1^{er} avril 1920, art. 2.

(2) Art. 5, loi du 1^{er} avril 1920.

(3) Art. 1 § 1 de la même loi.

L'article 1^{er} § 4 de la loi du 1^{er} avril 1920 ne pose qu'une règle, c'est que pour le recrutement du service des archives le concours d'admission comprend, outre les matières générales, des matières spéciales à ce service et que l'archiviste départemental fait partie du jury.

La loi du 1^{er} avril 1920 ne s'applique pas au personnel des préfectures de la Seine et de police qui continue d'être régie par des textes spéciaux.

Le préfet ne nomme pas à tous les emplois départementaux. Nous savons que les auxiliaires du Conseil général sont nommés par les secrétaires de ce Conseil ou par cette Assemblée elle-même et nous n'y reviendrons pas. Les directeurs des asiles d'aliénés sont nommés par le ministre de l'Intérieur sur une liste de trois noms présentés par le préfet¹. Le personnel subalterne de ces établissements est nommé par le directeur, cependant les surveillants, infirmiers et gardiens doivent être agréés par le médecin-chef. Au contraire le receveur, l'économe et le personnel médical sont à la nomination du préfet. Un concours existe d'ailleurs pour le personnel médical.

Il se peut aussi que certains fonctionnaires, bien que payés par le département en vertu de conventions particulières fassent en réalité partie des cadres d'une administration supérieure. Dans ce cas, le mode d'imputation du traitement ne fait pas obstacle à ce que la nomination soit prononcée par le ministre compétent comme celle des fonctionnaires similaires. Dans les départements où le service vicinal est confié au personnel des ponts et chaussées, ceux de ces agents qui

(1) BERTHÉLÉMY. *Traité élémentaire de droit administratif*, 12^{me} édition, pages 985-986.

sont rétribués sur les fonds départementaux n'en sont pas moins nommés par le ministre des travaux publics.

Certains fonctionnaires que le préfet nommait autrefois sont devenus des fonctionnaires de l'Etat et sont désignés actuellement par l'autorité supérieure; tels sont les archivistes départementaux. Fonctionnaires du département pendant longtemps, leur situation fut instable, leur avancement difficile, aussi quand la loi du 1^{er} avril 1920 attribua un statut au personnel des bureaux des préfectures, l'article 2 plaça-t-il l'archiviste départemental en dehors de ses dispositions, alors que le personnel secondaire des archives se les voyait au contraire appliquer. La loi du 11 mai 1921 a attribué un statut particulier aux archivistes départementaux et fait d'eux des fonctionnaires d'Etat. Ils sont nommés par le ministre de l'Instruction publique qui doit cependant prendre l'avis du préfet et se conformer comme le préfet auparavant, aux règles posées par le Décret du 4 février 1850 et la loi du 10 août 1871. Dans quelques dépôts d'archives il existe un ou plusieurs archivistes-adjoints nommés dans les mêmes conditions. (Loi du 11 mai 1921, art. 1 § 2). La loi s'applique d'ailleurs aux archives du département de la Seine (art. 5).

Cette diminution des pouvoirs du préfet en qualité de représentant du département est compensée par ce fait que les préfets nomment à certains emplois de l'Etat d'ordre peu relevé ou bien pour lesquels les incessants mouvements du personnel s'accommoderaient mal des délais résultant d'une désignation ministérielle, tel est le cas pour les emplois de facteur et même en raison du deuxième motif ci-dessus indiqué pour les emplois d'instituteur public. Les instituteurs sont, en effet, devenus des fonctionnaires de

l'Etat depuis que la loi du 19 juillet 1889 a mis leur traitement à la charge de l'Etat, autrefois ils étaient des employés communaux.

Nous n'insistons pas outre mesure sur ces agents de l'Etat nommés par le préfet puisque nous étudions ici seulement les agents du département et de la commune. Disons seulement que la liste de ces agents est donnée par l'article 5 du décret du 5 mars 1852 complété par celui du 13 avril 1861.

CHAPITRE III

Les Pouvoirs de Nomination du Maire

Les Restrictions apportées à ces Pouvoirs

Les pouvoirs du maire en ce qui concerne la nomination des employés communaux étaient fixés par l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 qui disposait : « Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination... Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. »

Le maire avait donc un droit absolu de nomination sur tous les employés de la mairie, c'est-à-dire sur les employés pour lesquels la loi n'a pas établi un mode spécial de nomination et ce principe s'appliquait notamment aux secrétaires de mairie, aux employés des divers bureaux chargés des services municipaux dans les communes un peu importantes, aux fossoyeurs, etc..., etc... On trouvait naturel que le maire, étant seul responsable de l'administration vis-à-vis du Conseil municipal qui représente la commune, ait la libre disposition des agents qui doivent exécuter ses volontés. Les employés de mairie avaient donc une situa-

tion comparable à celle des employés des bureaux des préfectures avant la réforme du 1^{er} avril 1920.

Le maire nommait qui il voulait et il n'était pas soumis dans l'exercice de cette attribution au contrôle du préfet qui n'a pas qualité pour prononcer l'annulation ou suspendre l'application des arrêtés par lesquels les maires nomment les titulaires des emplois municipaux; la demande d'annulation ne pouvant être formée que devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ¹.

En pratique des limitations furent apportées à ses prérogatives. S'il pouvait nommer les agents des services municipaux, il ne pouvait créer ces services sans crédit, or il n'appartient qu'au Conseil municipal de le voter. Les pouvoirs du maire de créer des emplois communaux ne pouvaient s'exercer qu'à l'égard de ceux pour lesquels un crédit global avait été ouvert sans affectation spéciale ².

De plus, dans les villes un peu importantes, un arrêté municipal fixait les conditions du recrutement des employés municipaux, sans doute était-il modifiable, mais tant qu'il existait il s'imposait à son auteur. La violation en aurait donné ouverture à un recours pour excès de pouvoir.

Dans les communes plus petites où l'on ne trouve qu'un petit nombre d'employés, faute de candidats le choix du maire était très limité, s'agissait-il de désigner le secrétaire de mairie, en dehors de l'instituteur public on ne voit pas bien qui aurait pu remplir ces fonctions d'autant plus que la loi les déclare incompatibles avec celles de notaire (Déc. min. just. 6 jan-

(1) Cons. d'Etat 26 juin 1908, D. P. 1910-3-16.

(2) Cons. d'Etat, 31 mars 1911. Rec. Lebon, p. 409.

vier 1848), de membre d'une commission administrative d'hospice (Déc. min. int. 9 septembre 1823, instr. comptabil. publ. 20 juin 1859, art. 1273), de receveur ou de préposé des postes (Décis. min. fin. 18 oct. 1836), etc..., etc...

Ces limitations existent encore aujourd'hui, de nouvelles restrictions résultent des lois du 23 octobre 1919 et du 12 mars 1930. Ces lois présentent une importance de premier ordre au point de vue de la stabilité des agents communaux, elles n'ont que peu d'intérêt dans la matière de la nomination, surtout dans les petites communes.

La loi de 1919 complète l'article 88 de la façon suivante :

« Dans les communes de plus de 5.000 habitants le Conseil municipal, dans le délai de six mois par une délibération soumise à l'approbation préfectorale, déterminera les règles concernant le recrutement... des titulaires des emplois communaux... La délibération du Conseil municipal sera exécutoire dans le délai de deux mois, si le préfet, par arrêté motivé, n'a pas refusé de l'approuver. Si le préfet refuse son approbation, le Conseil municipal peut, dans le délai d'un mois se pourvoir devant le Conseil d'Etat qui statue selon la forme administrative et dans le délai de deux mois. Faute par le Conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois, à partir de la promulgation de la loi ou de la création des emplois il sera statué d'office par un arrêté préfectoral, qui rendra applicable dans la commune le règlement-type établi par le Conseil d'Etat. »

Le règlement-type fut rendu le 10 mars 1920, il prévoit que les titulaires des services communaux organisés par le Conseil municipal et pour lesquels les

lois, décrets et ordonnances en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination sont recrutés au concours suivant des programmes arrêtés pour chaque service par le Conseil municipal. Il fixe l'âge nécessaire pour concourir, la composition des jurys, etc...

La loi du 23 octobre 1919 était une première satisfaction pour le personnel communal qui depuis longtemps demandait à être protégé contre l'arbitraire, mais elle était insuffisante, s'appliquant aux villes de plus de 5.000 habitants, elle laissait en dehors de sa sphère la grosse majorité des communes. La loi du 12 mars 1930 comble cette lacune, en ce qui concerne la nomination des employés municipaux le § 1^{er} de son unique article ne fait que reproduire sauf une disposition de pure forme, les dispositions de l'article 88 de la loi municipale. Il continue donc d'appartenir au maire de nommer à tous les emplois pour lesquels les lois, décrets et ordonnances « actuellement en vigueur », c'est-à-dire en vigueur à la date de la promulgation de la loi du 12 mars 1930 (Cf. Cons. d'Etat, 2 fév. 1923. Préfet de la Dordogne. Rec., p. 112) ne fixent pas un droit spécial de nomination et il peut faire assermenter les agents nommés par lui à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. L'ancien texte, reproduit par la loi de 1919 disait : « Il peut faire assermenter et commissionner. » Les mots « et commissionner » ont été volontairement supprimés du nouveau texte sans qu'il ait été dit pourquoi. (Voir 1^{er} rapport suppl. chambre ann. n° 4.829.) C'est la modification de forme dont nous parlons plus haut, rien n'est changé quant au fond et la modification est d'ailleurs heureuse car la commission n'étant pas autre chose que le titre qui confère l'emploi, l'employé communal tient sa commission du maire qui le

nomme et non pas de l'autorité préfectorale qui se borne à agréer la nomination.

Les innovations de la loi du 12 mars 1930 apparaissent comme le développement des principes posés par la loi du 23 octobre 1919.

Le statut réglant le recrutement des fonctionnaires et ouvriers devient obligatoire dans toutes les communes quelle que soit leur population, où il existe des emplois confiés à titre permanent à un personnel exclusivement communal, c'est-à-dire à un personnel consacrant chaque jour à son emploi et à une même commune la durée normale de la journée de travail, par opposition aux employés et ouvriers travaillant pour le compte de la commune à intervalles plus ou moins éloignés et aux fonctionnaires ou agents municipaux titulaires d'emplois dépendant d'autres administrations et bénéficiant déjà d'un statut à ce titre. (Rapport au Sénat, annexe n° 128. Déb. parl. Sénat, séance du 19 mars 1929, *J. O.* du 20 mars, p. 258.)

En fait le statut devient donc obligatoire dans la plupart des communes, car il n'en est, pour ainsi dire, aucune ne comptant pas au moins un employé permanent à caractère exclusivement communal, que ce soit à défaut du secrétaire qui est généralement l'instituteur, un garde-champêtre ou un cantonnier des chemins vicinaux et ruraux.

La nouvelle rédaction de l'article 88 est la suivante :

« Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination... Il peut faire assermenter les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

« Dans toute commune où il existe des emplois communaux confiés à titre permanent à un personnel exclusivement communal, ainsi que dans toute commune où il en est créé, le Conseil municipal détermine dans le délai de six mois par délibération soumise à l'approbation préfectorale, les règles concernant le recrutement... des titulaires de ces emplois.

« La délibération du Conseil municipal est exécutoire après le délai de quarante jours si le préfet, par arrêté motivé, n'a pas refusé de l'approuver. Au cas où le préfet refuse son approbation, la commune peut dans le délai d'un mois se pourvoir devant le Conseil d'Etat qui statue, dans les deux mois en la forme administrative.

« Faute par le Conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi ou de la création des emplois ci-dessus visés, il sera statué d'office par un arrêté préfectoral qui rendra applicable dans la commune un règlement-type élaboré par le Conseil d'Etat. »

Cette idée du règlement-type est un emprunt à la loi du 23 octobre 1919.

L'article 88 de la loi du 5 avril 1884, dans sa nouvelle rédaction, a maintenu en ce qui concerne la nomination aux emplois communaux les restrictions apportées au pouvoir du maire, non seulement par les lois, mais aussi par les décrets et ordonnances antérieurs.

Cette disposition ajoutée spécialement en vue des employés de l'octroi a une portée très générale.

Ces restrictions, qu'il nous faut maintenant étudier, s'expliquent et se justifient, non seulement par la nature des fonctions ou emplois dont les titulaires doivent être chargés par l'autorité supérieure mais encore

par la responsabilité qu'entraînent certaines de ces fonctions ou emplois et les intérêts qui s'y rattachent ¹.

Parmi les fonctionnaires ou employés communaux dont la nomination est soumise à des règles spéciales quelques-uns sont nommés par décret :

Le service des sapeurs-pompiers est municipal puisqu'il n'est organisé que dans les communes qui s'engagent à en payer la dépense.

Les officiers de sapeurs-pompiers sont nommés par décret pour huit ans. Leurs pouvoirs peuvent être renouvelés par arrêté préfectoral. Ils peuvent être choisis parmi les personnes étrangères au corps et restent en fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs ².

Le Président de la République intervient également pour désigner le receveur municipal dans les communes ayant un revenu supérieur à 500.000 fr. ³.

Certains employés de la commune sont nommés par le préfet.

Il en est ainsi des préposés en chef de l'Octroi ⁴, du receveur municipal dans les villes dont le revenu ne dépasse pas 500.000 fr., des conservateurs des musées municipaux ⁵ à moins qu'il ne s'agisse d'un musée fondé et entretenu par la ville dans un immeuble communal ⁶.

Le sous-préfet a aussi quelques pouvoirs de nomination :

(1) Circ. min. 15 mai 1884, p. 257.

(2) Art. 5 du décret du 13 août 1925.

(3) Art. 156, loi du 5 avril 1884, modifié par la loi du 22 juin 1923.

(4) Art. 5, § 6 du D. du 25 mars 1852.

(5) D. 25 mars 1852, art. 5, § 11 et D. du 30 sept. 1906.

(6) Ordonnance du 22 juillet 1839.

Par exemple les simples préposés de l'Octroi sont nommés par cette autorité¹ sur la proposition du maire dans le cas de régie simple² ou d'abonnement avec la régie³, sur celle de l'adjudicataire s'il y a ferme ou régie intéressée⁴⁻⁵.

Pour quelques employés l'autorité qui nomme est particulière :

Les sous-officiers qui ne sont pas chefs de corps de sapeurs-pompiers et les caporaux sont nommés par les chefs de corps.

Le corps des sapeurs-pompiers se recrute au moyen d'engagements volontaires constatés par écrit. L'admission est prononcée s'il s'agit de corps à créer ou à réorganiser par une commission composée du maire ou de son adjoint président, de deux membres du Conseil municipal désignés par le Conseil et de quatre délégués choisis par le préfet. En cas de partage la voix du président est prépondérante. S'il s'agit de corps déjà constitués, l'admission est prononcée par le Conseil d'administration.

Certains agents sont nommés par le maire, mais doivent être agréés par le préfet ou le sous-préfet, il en est ainsi du personnel de la police : inspecteurs, brigadiers ou agents⁶; de tous les agents assermentés et particulièrement des gardes-champêtres⁷. Il en est de

(1) D. du 13 avril 1861, art. 6. § dernier.

(2) L. 28 avril 1816, art. 156.

(3) Art. 95, ordonnance 9 déc. 1814

(4) Décr. 17 mai 1809, art. 119 ; instr. min. 25 sept. 1809.

(5) Les dispositions d'un règlement municipal concernant la nomination du personnel communal ne s'appliquent pas au gouvernement, au préfet ou au sous-préfet dans les pouvoirs exceptionnels de nomination qu'ils possèdent. Cf. Note de M. BONNARD, sous Cons. d'Et. 3 juillet 1931, S. 1932-3-1.

(6) Art. 103 loi du 5 avril 1884 modifié D. 5 nov. 1926, art. 50.

(7) Art. 102 loi du 5 avril 1884 modifié D. 5 nov. 1926, art. 49.

même des gardes-messiers ou des gardes-vignes qui dans certaines communes, aux approches de la moisson ou des vendanges, sont en fonctions pendant le temps où les récoltes mûres sont pendantes ou déposées dans les champs.

Notons ici que l'institution d'un garde-champêtre est depuis la loi du 5 avril 1884 facultative pour les communes et que le Conseil municipal agit dans la limite de ses pouvoirs en décidant que l'emploi de garde-champêtre ne sera maintenu que pendant certains mois de l'année.

Dans certains cas, le choix du maire ne peut porter que sur des candidats possédant des titres ou une aptitude reconnue.

Si l'importance d'une bibliothèque municipale a justifié son classement, le maire ne peut porter son choix, pour nommer le bibliothécaire que sur un élève de l'Ecole des Chartes ou sur un candidat dont l'aptitude aura été reconnue après examen ¹.

Quant aux directeurs des bureaux d'hygiène, ils sont nommés par le maire, mais celui-ci ne peut désigner que des personnes reconnues aptes, à raison de leurs titres, par le comité d'hygiène publique de France ².

Enfin certains employés sont nommés par le maire sur présentation du chef de service, par exemple les cantonniers des chemins vicinaux ordinaires sont nommés par le chef de l'administration municipale sur la proposition de l'ingénieur du service vicinal ³.

(1) C. l. D. 1^{er} juillet 1897, 6 juin 1912, 20 juillet 1931 (J. O. du 23 juillet).

(2) D. 3 juillet 1905.

(3) Instr. gén. 1870 art. 174 et 175.

En ce qui concerne le personnel administratif des établissements communaux de bienfaisance (Hôpitaux, bureaux de bienfaisance ou d'assistance), le receveur est nommé par le préfet sur présentation de la commission administrative¹ tandis que l'économe et le personnel subalterne sont choisis par la commission.

(1) Jusqu'à 300.000 frs de revenus c'est le receveur municipal (ou le percepteur) qui est de droit receveur de l'établissement hospitalier.

CHAPITRE IV

Institutions ayant pour but d'améliorer le Recrutement des Agents Publics Départementaux et Communaux

La besogne des administrations départementales et communales s'est trouvée considérablement accrue depuis la dernière guerre par suite de la multiplication des lois et décrets traitant des matières administratives, fiscales, économiques ou sociales.

Les connaissances des chefs, l'expérience des anciens, la valeur des candidats nouvellement admis ont, dans les préfectures et sous-préfectures, paré à toutes les difficultés et l'on peut dire que les employés de ces administrations de même que ceux des grandes villes, se sont généralement montrés à la hauteur de leur tâche, d'autant plus que c'est surtout le travail des secrétaires et employés de mairie qui s'est trouvé, surtout dans les petites communes, considérablement modifié et augmenté.

Le congrès des Maires et encore tout récemment le congrès de l'Union Internationale des villes et pouvoirs locaux ont montré l'absolue nécessité de la création d'un enseignement des sciences administratives

tant pour la préparation aux emplois communaux que pour le perfectionnement du personnel en fonctions.

Qu'a-t-on déjà fait en ce sens?

Le secrétaire de mairie étant généralement dans nos campagnes, l'instituteur, on a songé sur l'initiative des associations syndicales à organiser des conférences dans les écoles normales primaires et le département de l'Ain a donné l'exemple ¹.

Mais les instituteurs se dérobent de plus en plus, effrayés par les complications de la besogne accessoire qui leur est proposée. On a dû faire appel à des gens moins compétents, auxquels les conseils des bureaux des sous-préfectures ne suffisent plus et pour qui dans les villes très importantes on a dû créer des écoles.

L'idée n'est pas neuve, le président Herriot, maire de Lyon depuis plus de vingt-six ans, aurait autrefois prononcé ces paroles :

« Je voudrais voir instituer pour la formation des futurs secrétaires de mairie de véritables centres d'instruction où ceux qui se destineraient à une fonction aussi complexe seraient informés, non pas seulement de la législation, mais de toutes les notions nécessaires à la bonne administration.

« Nous avons créé à Lyon une école de ce type... Les maires passent, eux (les employés) demeurent. L'administration devrait devenir de plus en plus affaire de science et de technicité » ².

De telles écoles seraient vraiment intéressantes, des villes moyennes pourraient en organiser, et les cours

(1) Cf. *Le Greffier municipal*, organe du syndicat général des instituteurs secrétaires de mairie, 1^{er} oct. 1929, p. 22 et 23.

(2) Ibidem 1^{er} déc. 1930, p. 61 et 62.

pourraient être suivis avec fruit par les employés des communes suburbaines.

Avec l'école de Lyon, on peut citer les cours de droit administratif départemental et communal de Lille. Tout récemment, d'ailleurs, un arrêté (du 28 mai 1932) du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts a institué un certificat d'études administratives départementales et communales de l'Université de cette ville et a réglementé les conditions de scolarité¹.

Un semblable arrêté du 12 mai 1932, approuvant une délibération du Conseil de l'Université de Strasbourg a créé une école pratique d'administration auprès de la faculté de droit et des sciences politiques de cette Université².

Mais l'effort le plus grand a été fait à Paris où le Conseil général de la Seine créa par sa délibération du 9 juillet 1919 un « enseignement des questions urbaines » institué par un arrêté préfectoral du 5 septembre suivant. Par la suite cet « enseignement » devint : « l'Ecole des hautes études urbaines » et enfin sur la proposition du ministre de l'Instruction publique, un décret du 29 septembre 1924 la transforma en « Institut d'urbanisme de l'Université de Paris ».

Ce décret approuve la convention intervenue entre l'Université de Paris et le Conseil général de la Seine par laquelle l'Assemblée départementale fait don à l'Université de l'Ecole des Hautes études urbaines.

Dépendant des facultés de droit et des lettres, l'Institut d'Urbanisme et son annexe : l'Ecole natio-

(1) J. O. 29 mai 1932, p. 5682.

(2) J. O. 26 mai 1932, p. 5435.

nale d'administration municipale sont placés sous une même direction, mais leur régime est différent.

L'Institut d'Urbanisme a pour but de former des constructeurs et des administrateurs de villes, des gens capables de participer à l'application des lois de 1919 - 1924 sur l'extension et l'embellissement des villes.

L'enseignement comprend quatre sessions, il correspond à deux ans d'études. Il est réparti en cinq sections ayant un cours fondamental et des conférences annexées. L'évolution, l'organisation sociale, administrative, économique des cités, l'art urbain, l'hygiène de l'habitation, etc... sont ainsi étudiés.

Il n'existe pas d'enseignement par correspondance, les étudiants des départements et de l'étranger peuvent être exceptionnellement dispensés de suivre les cours oraux et reçoivent les notes de cours et les exercices pratiques.

L'épreuve finale donne droit à l'octroi du diplôme de l'Institut, délivré au nom de l'Université de Paris.

Ce diplôme est délivré après la soutenance d'une thèse à l'élève qui a passé avec succès le deuxième examen de fin d'année. Il s'appelle diplôme d'études spéciales d'Urbanisme.

L'enseignement de l'Institut est notamment susceptible de faciliter l'accès aux emplois administratifs ou techniques dépendant de la Préfecture de la Seine, des services annexes ou des administrations.

Quant à l'Ecole nationale d'administration municipale, elle a été créée en 1921 et depuis 1929 elle porte le titre d'Ecole nationale d'Administration municipale près l'Institut d'Urbanisme.

Elle offre un enseignement préparatoire à l'enseignement supérieur de l'Institut d'Urbanisme et a pour

but de perfectionner les employés en fonctions et de préparer ceux qui se destinent aux emplois supérieurs des mairies.

L'enseignement dure trois années. L'épreuve finale de deuxième année donne le titre de gradué, les cours de la troisième année d'études (2^{me} section) sont réservés aux étudiants pourvus du certificat ci-dessus, l'épreuve définitive donne droit au certificat de diplômé de l'Ecole nationale d'administration municipale près l'Institut d'Urbanisme.

Un grand nombre de municipalités de la Seine ont tenu à favoriser le développement de l'Ecole en réservant des avantages aux candidats pourvus du diplôme.

Les étudiants des départements autres que celui de la Seine peuvent d'ailleurs suivre les cours de l'Ecole par correspondance. Le jury d'examen peut même se rendre dans les villes où le nombre des étudiants justifie ce déplacement.

Les municipalités de France commencent à comprendre l'intérêt qu'offre pour leur personnel cet enseignement spécial. Poitiers a fait inscrire en bloc une partie de ses employés. Le Havre en a fait inscrire une vingtaine. Les diverses municipalités ou administrations accordent des avantages aux porteurs de diplômes de l'Ecole dans les concours pour les emplois dont elles disposent. Elles accordent de même soit un supplément d'indemnité, soit un avancement à ceux de leurs employés qui acquièrent cette distinction. Plusieurs d'entre elles ont pris à leur charge les droits d'immatriculation, d'inscription, d'examen ou même les frais de déplacement provoqués par les examens de leurs employés.

Les circulaires du ministre de l'Intérieur du 12 juillet 1928¹ et du 23 janvier 1931² signalent d'ailleurs aux municipalités les garanties que leur offrent, au point de vue des connaissances professionnelles, les candidats à des emplois communaux supérieurs qui ont suivi les cours de la Section de Perfectionnement administratif à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris³ et attirent l'attention des maires sur l'intérêt qu'il y aurait pour les villes comportant des effectifs importants, à encourager leur personnel à suivre, tout au moins par correspondance, les cours de l'Ecole nationale d'administration municipale.

Le personnel départemental gagnerait également, précisent ces circulaires, à s'imprégner de cet enseignement.

(1) *In Jurisprudence municipale et rurale* 1929, II, p. 1.

(2) *Ibidem* 1932, II, p. 60.

(3) Cf. « L'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris » dans *Annales de l'Université de Paris*, n°s de janvier-février 1930, p. 32 et suivantes, et de juillet-août 1931, p. 332 et suivantes.

Rapports présentés par M. BRUGEMAN, directeur de l'Enseignement à M. le Recteur de l'Université de Paris.

TITRE DEUXIÈME

La Situation des Agents Publics Départementaux et Communaux

La Situation des Agents Publics Départementaux et Communaux

Nous avons vu dans les chapitres précédents comment sont recrutés les agents dont nous étudions le statut. Il nous faut voir quels sont leurs droits et quels sont leurs devoirs sitôt entrés en fonctions.

Comme les agents de l'Etat ils doivent remplir eux-mêmes les devoirs de leur charge, en principe résider au lieu où s'exercent leurs fonctions. Ils ne peuvent quitter leur poste sans un congé de leurs supérieurs hiérarchiques, enfin ils ont certains devoirs professionnels généraux à remplir : assiduité, régularité, probité, discrétion, obéissance à leurs chefs.

A côté de ces devoirs qui n'appellent aucune explication complémentaire ils ont des droits : ils peuvent obtenir de l'avancement, recevoir, pour rémunérer les services qu'ils rendent, un traitement. Lorsqu'ils commettent quelques fautes ils ont droit à certaines garanties : les sanctions sont nettement définies par la loi et l'intervention d'un conseil de discipline est nécessaire. Ils peuvent entrer dans les associations de fonctionnaires. Enfin en abandonnant leurs fonctions ils ont droit à une pension de retraite, certains reçoivent l'honorariat.

Ce sont ces divers droits que nous allons étudier, nous insisterons particulièrement sur les garanties de stabilités accordées aux agents communaux par la loi du 12 mars 1930 et aux employés de préfecture par la loi du 1^{er} avril 1920.

CHAPITRE PREMIER

De l'Avancement des Agents Publics Départementaux et Communaux

Il n'entre point dans nos intentions de présenter un inventaire détaillé et complet de tous les services publics qui touchent par certains côtés au département ou à la commune. La besogne serait d'un intérêt juridique bien douteux et d'une exécution bien fastidieuse. Nous n'envisagerons donc que des types : l'avancement des employés communaux et celui des employés de préfecture.

Les théories en vigueur sur le recrutement des agents valent en ce qui concerne l'avancement. L'avancement étant une nomination faite au profit d'un agent déjà dans les cadres pour l'appeler à un poste plus élevé de ce cadre.

Sur la question de l'avancement le législateur a dû intervenir pour fixer lui-même les conditions à observer à l'égard de telle ou telle catégorie d'employés, ou pour inciter le pouvoir réglementaire à les fixer sous son contrôle.

Pour les agents départementaux et communaux l'avancement est resté longtemps un simple fait de

volonté du prince, exclusivement dominé par une idée de récompense, allons plus loin, de faveur. Le préfet, le maire dans les grandes communes faisaient avancer ceux qu'ils voulaient. Peu à peu le pouvoir central a dû édicter contre eux des obligations ou des interdictions que les agents ont invoquées à titre de droits pour eux-mêmes et dont ils ont poursuivi, dont ils poursuivent encore sans relâche, par le moyen de leurs associations, la multiplication continuelle.

Sans parler de textes qui de près ou de loin réagissent sur l'avancement, tel le fameux article 65 de la loi du 22 avril 1905 que nous étudierons surtout à propos des mesures disciplinaires pouvant frapper les agents, le législateur a commencé par réglementer l'avancement des employés de préfecture. La loi du 1^{er} avril 1920 décidait dans un article premier :

« ...Les conditions d'avancement seront prévues par un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans les six mois de la promulgation de la présente loi... »

C'est ainsi que le décret du 17 juillet 1920¹ complété par celui du 10 juillet 1930 est intervenu.

La question de l'avancement des employés communaux a été déterminé par la loi du 23 octobre 1919 pour les communes de plus de 5.000 habitants. C'était satisfaisant; les communes plus petites n'ayant en général qu'un seul employé : le secrétaire de mairie. Il est clair qu'il ne peut avancer mais seulement recevoir une augmentation de traitement. Aussi lorsque la loi du 12 mars 1930 est venue remplacer la loi du 23 mars 1919 et étendre ses dispositions à toutes les

(1) J. O. du 24 juillet 1920.

communes quel que soit le chiffre de ses habitants, le décret du 27 juillet 1930 complétant les dispositions législatives n'a réglementé que la question de la discipline étant bien entendu qu'il suffisait de se rapporter à l'ancien règlement-type du 10 mars 1920 (prévu par la loi de 1919) pour tout ce qui concerne l'avancement, là où une délibération du Conseil municipal n'en a pas déterminé les règles.

Ces différents textes mettent en pratique les principes connus et appliqués pour les agents de l'Etat.

Le plus souvent la promotion à un grade ne peut se faire que parmi les titulaires du grade ou de l'emploi immédiatement inférieur. (Cf. art. 10 du règlement-type du 10 mars 1920 et art. 5 du décret du 10 juillet 1930).

La loi subordonne en outre la promotion à certaines conditions d'ancienneté ou temps passé dans le grade ou l'emploi inférieur.

C'est ainsi que les employés de préfecture ne peuvent dans un grade accéder à la classe immédiatement supérieure qu'après trois ans dans la classe occupée et que nul ne peut être promu au choix à une classe supérieure s'il ne compte deux années de service dans la classe qu'il occupe¹. Par exception il faut quatre ans de grade de chef de bureau pour pouvoir être nommé chef de division².

De même les employés de mairie doivent compter au moins deux ans d'ancienneté dans la classe ou le même traitement pour bénéficier d'un avancement ou d'une augmentation de traitement en vertu de l'article 11 du règlement-type du 10 mars 1920.

(1) Art. 5, D. du 10 juillet 1930.

(2) Art. 6, D. du 10 juillet 1930.

Les promotions ont lieu toujours au choix pour les agents communaux en ce qui concerne l'accession au grade supérieur¹. Les chefs de bureau et les chefs de division sont eux aussi nommés au choix².

En général nul ne peut bénéficier d'un avancement de grade ou de classe s'il n'est porté sur un tableau d'avancement.

Ce tableau est dressé en ce qui concerne les agents communaux par une commission composée du maire ou d'un adjoint délégué président, de deux conseillers municipaux désignés par leurs collègues, du secrétaire en chef de la mairie et des chefs de service³.

Les inscriptions au tableau sont faites à raison de deux tours à l'ancienneté et un tour au choix et le nombre des inscriptions doit correspondre au nombre d'avancements de classe ou d'augmentations de traitement qui peuvent être prévus pendant l'année en cours⁴.

La commission se réunit avant le 1^{er} juillet de chaque année et les nominations ont lieu dans l'ordre du tableau.

En ce qui concerne les employés de préfecture⁵ le tableau est dressé dans le mois de décembre de chaque année par une commission composée :

Du préfet, président;

Du secrétaire général de la préfecture ou à défaut,

(1) Art. 12 du règlement-type du 10 mars 1920.

(2) Art. 6. du décret du 10 juillet 1930.

(3) Art. 10 du règlement-type du 10 mars 1920.

(4) Art. 11 du règlement-type du 10 mars 1920.

(5) Art. 5 du décret du 10 juillet 1930.

D'un fonctionnaire de l'administration préfectorale désigné par le préfet;

D'un sous-préfet;

Des chefs de division (excepté pour l'établissement du tableau d'avancement concernant leur grade).

CHAPITRE II

Des Mesures Disciplinaires prises à l'encontre des Agents Publics Départementaux et Communaux

Il est d'usage dans les administrations publiques de frapper de peines disciplinaires les agents qui ont pu commettre des fautes dans l'exercice de leurs fonctions.

Contrairement aux fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat, qui bénéficient depuis longtemps de garanties déterminées en ce qui concerne la discipline et qui jouissent dans leurs fonctions d'une stabilité assurée par des règlements, les titulaires des emplois départementaux et communaux étaient jusqu'à ces dernières années dépourvus de toute sécurité effective.

Actuellement et surtout depuis la promulgation des lois du 1^{er} avril 1920 et du 10 mars 1930, leur situation s'est considérablement améliorée et les idées généralement admises en matière disciplinaire pour les agents de l'Etat sont valables pour les agents dont nous étudions le statut.

C'est ainsi que le châtiment disciplinaire est prononcé par l'autorité administrative qui nomme :

maire ou préfet, que la communication du dossier est imposée et que l'autorité disciplinaire est liée par l'obligation de ne pas commettre de détournement de pouvoir et par celle de se conformer aux textes qui établissent des formalités spéciales comme la consultation préalable d'un conseil de discipline comprenant à côté de délégués de l'administration des agents désignés par leurs collègues. Remarquons toutefois que le plus souvent l'autorité n'est pas liée par l'avis du Conseil parce que l'on craint de diminuer les prérogatives des chefs.

Ces principes étant rappelés, voyons leur application en ce qui concerne d'abord les agents publics communaux, puis les agents départementaux.

SECTION I

DES MESURES DISCIPLINAIRES POUVANT ETRE PRISES A L'ENCONTRE DES AGENTS PUBLICS COMMUNAUX

§ I

Les pouvoirs de révocation du maire, à l'égard de quels agents ils s'exercent

Dans toutes les communes, la discipline des fonctionnaires et employés est organisée soit par la délibération du Conseil municipal dûment approuvée par

le préfet (loi du 12 mars 1930 ¹), soit à défaut de cette délibération par le règlement-type élaboré par le Conseil d'Etat.

Ce règlement n'est pas encore paru, il faut sans doute se rapporter à celui du 10 mars 1920 ² annexé au décret de la même date et prévu par la loi du 23 octobre 1919 ³. Remarquons toutefois que le décret du 23 juillet ⁴ est venu compléter la loi du 12 mars 1930 au point de vue des garanties de stabilité accordées aux agents communaux.

Il résulte de ces diverses dispositions qu'en principe, le maire suspend et révoque les titulaires des emplois auxquels il nomme.

Le droit de suspension ou révocation existe même si les nominations sont faites au concours ⁵ et il peut être exercé par l'adjoint ou le conseiller municipal qui remplace le maire ⁶. Ce suppléant est, en effet, investi de la plénitude de la fonction municipale à la condition qu'il ait été régulièrement désigné, c'est-à-dire qu'il soit un adjoint pris dans l'ordre de nomination ou à défaut d'adjoint ⁷ un conseiller municipal choisi par le Conseil dans l'ordre du tableau ⁸.

Cependant le droit des maires qui apparaît comme le corollaire de leur droit de nomination ne s'exerce pas vis-à-vis des employés pour lesquels les lois,

(1) J. O. du 18 mars 1930.

(2) J. O. du 27 mars 1920.

(3) J. O. du 26 octobre 1919.

(4) J. O. du 27 juillet 1930. (Modification J. O. 18 février 1932).

(5) Cons. d'Etat, 8 août 1899. BURGAT, S. 1902-3-6.

(6) Cons. d'Etat, 10 avril 1908. LEMMET, Rec. 1908, p. 420 ou D. P. 1909-3-116.

(7) Cass., ch. civ., 25 mai 1891. D. P. 91-1-455.

(8) Art. 84, loi du 5 avril 1884.

décrets et ordonnances actuellement¹ en vigueur fixent un droit spécial de nomination et nous avons vu, dans le titre I de cet ouvrage, quels étaient ces employés.

C'est ainsi qu'au point de vue disciplinaire les préposés en chef de l'octroi bénéficient des dispositions des articles 43 à 49 du décret du 5 août 1929, comme le personnel des contributions indirectes².

Quant à la révocation des préposés ordinaires de l'octroi qui seraient signalés « comme prévaricateurs dans l'exercice de leurs fonctions ou comme ne les remplissant pas convenablement » elle est prononcée par le préfet, soit d'office, soit sur la proposition du directeur des contributions indirectes³. Le préfet possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire; cependant l'article 57 de l'ordonnance de 1814 et l'article 156 de la loi du 28 avril 1816 font au maire une obligation de révoquer les préposés ordinaires quand cette mesure est requise par le directeur général des contributions indirectes dans l'intérêt du Trésor.

En aucun cas, le maire, ni le Conseil municipal n'ont compétence pour prononcer la révocation des préposés. Il a même été décidé que le maire ne peut suspendre ces agents de leurs fonctions⁴.

(1) Par lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur il faut entendre : en vigueur à la promulgation de la loi du 12 mars 1930 qui, complétant l'article 88 de la loi municipale, en a reproduit le 1^{er} §. Cf. Cons. d'Etat, 2 février 1923. Préfet de la Dordogne, Rec., p. 112.

(2) Cf. J. O. 9 août 1929.

(3) Ordonnance de 1814, article 5.

(4) Cons. d'Etat, 28 janvier 1898, Marty Rec., p. 52.

Ibidem, 17 nov. 1911, Nîmes Rec., p. 1050.

Les articles 102 et 103 de la loi municipale prescrivent que le maire peut suspendre les agents de police et le garde-champêtre mais que seul le préfet ou le sous-préfet peut les révoquer.

La restriction de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 vise encore : les receveurs municipaux spéciaux dont la révocation appartient au ministre des finances¹; les femmes de service attachées aux écoles maternelles et aux classes enfantines, nommées et révoquées par le maire, mais seulement sur demande de la directrice² et les gardiens des monuments classés révoqués par le préfet.

A propos de la suspension et de la révocation des cantonniers des chemins vicinaux il est nécessaire de préciser, au contraire, que l'avis du Ministre de l'Intérieur du 23 octobre 1873 a décidé que le concours de l'agent-voyer (ingénieur du service vicinal) ne peut être imposé au maire soit pour suspendre, soit pour révoquer les cantonniers et qu'à cet égard les dispositions des articles 174 et 175 de l'Instruction générale sur le service des chemins vicinaux ne constituent que de simples recommandations.

Le maire a le droit de révoquer un cantonnier des chemins vicinaux sans être tenu de prendre l'avis préalable du service vicinal³.

Le maire doit seulement notifier à l'ingénieur adjoint du service vicinal les arrêtés de suspension ou de révocation des cantonniers des chemins vicinaux.

(1) Décret du 2 octobre 1912.

(2) Décret du 18 janvier 1887, art. 8. Cons. d'Etat 1^{er} juillet 1910. VINCENT, Rec., p. 526.

(3) Cons. d'Etat 23 déc. 1892, commune de Montagnac Rec., p. 930.

A l'égard des autres agents et employés : secrétaires de mairie, cantonniers des chemins ruraux et de la voirie urbaine, etc... les pouvoirs du maire sont absolus.

Ces pouvoirs lui sont propres, ils ne peuvent être exercés, à son défaut, que par son suppléant régulièrement désigné; mais le Conseil municipal n'a aucun pouvoir disciplinaire sur les employés communaux, toutefois il n'y a pas d'irrégularité si le maire révoque un agent communal à la demande de son Conseil ¹.

Contre un arrêté de révocation il n'y a pas de recours hiérarchique possible; le préfet ne peut ni l'annuler, ni en suspendre l'exécution ² et même la garantie donnée à un employé d'une durée déterminée de ses fonctions ne peut faire obstacle au pouvoir de révocation du maire ³.

Les pouvoirs du maire sont donc absolus; toutefois ils sont limités par la loi positive et les principes généraux du droit appliqués par la jurisprudence et se trouvent soumis à certaines conditions de forme ou de fond.

Les pouvoirs du maire lui ont été donnés dans l'intérêt du service, donc s'il ressortait des pièces du dossier, c'est-à-dire des motifs mêmes de la décision ou de la correspondance qui l'accompagne, par exemple, que la mesure disciplinaire a été dictée par des considérations étrangères au bon fonctionnement du service, le maire aurait commis un détournement de pou-

(1) Cons. d'Etat 19 juin 1914. GÉRARD, Rec. p. 730.

(2) Cons. d'Etat, 24 nov. 1911, commune de Saint-Blancard, Rec. p. 1089.

(3) Cons. d'Etat, 23 mars 1923, Bourdeix, Rec. p. 281.

voir et sa décision serait annulée par le Conseil d'Etat saisi d'un recours de l'agent révoqué ¹.

D'ailleurs notons qu'à défaut d'un détournement de pouvoir dûment établi, il n'appartiendrait pas au Conseil d'Etat d'apprécier l'opportunité de la révocation ².

§ 2

**Des formes à observer — Communication du dossier.
Avis d'un conseil de discipline**

Les employés municipaux peuvent invoquer les dispositions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui porte : « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuillets signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté. »

Ainsi jugé par le Conseil d'Etat qui a annulé l'arrêté municipal prononçant la révocation d'un professeur de gymnastique ³.

En principe tous les agents des divers services communaux ⁴ ont droit à la communication de leur dossier, ce qui s'applique évidemment aux titulaires

(1) Cons. d'Etat, 16 nov. 1900, Maugras, S. 1901-3-57 et note HAURIU. — *Ibidem*. 3 déc. 1920, Verjat, Rec. p. 1026.

(2) Cons. d'Etat, 8 déc. 1922, Bouissaly et dame Bouissaly, Rec., p. 912.

(3) Cons. d'Etat, 22 mai 1908, D. P. 1910-3-14.

(4) *Ibidem*, 23 nov. 1923, Béchu, Rec. p. 754.

des emplois communaux, mais aussi aux auxiliaires permanents. *Mais n'y ont pas droit ceux auxquels fait défaut* ¹ *ce caractère de PERMANENCE*; par exemple ceux nommés à titre d'essai ², ou qui n'exercent leurs fonctions que par intérim ³.

Sous cette réserve, tous les employés doivent bénéficier de la garantie légale. Peu importe qu'ils ne consacrent au service de la commune qu'une partie restreinte de leur temps; peu importe qu'ils exercent en même temps une autre fonction principale, l'emploi communal n'étant qu'un accessoire : par exemple les secrétaires de mairie instituteurs sont, à cet égard, placés sur le même pied que les secrétaires professionnels même s'ils n'ont pas obtenu du Conseil départemental de l'Instruction publique l'autorisation d'exercer les fonctions de secrétaire, comme le prescrit l'article 25 de la loi du 20 octobre 1886 ⁴. Peu importe, enfin, que la nomination à l'emploi communal n'ait pas été faite par un arrêté régulier : une nomination verbale suffit, dès lors qu'il est constant que l'employé a rempli en fait ses fonctions, à conférer la qualité d'agent communal ayant droit aux garanties légales ⁵.

La communication doit être intégrale. La prescription de l'article 65 n'est pas remplie si, au jour de la communication, plusieurs pièces ne figurent pas au dossier ou sont dressées postérieurement ⁶ mais c'est

(1) Cons. d'Etat, 3 nov. 1922, sol. impl. Dame Dalibard Rec., p. 777.

(2) Cons. d'Etat, 28 janvier 1925, Siden Rec., p. 92.

(3) Cons. d'Etat, 9 janvier 1924, Facy Rec., p. 32.

(4) Cons. d'Etat, 8 août 1921, Coulon, Rec., p. 843.

(5) *Ibidem*, 12 janvier 1923, Menguy, Rec. p. 32.

(6) Cf. Cons. d'Etat, 11 déc. 1908, 3^{me} espèce (par analogie), D. P. 1910-3-76.

une simple communication à vue n'emportant pas le droit d'en prendre copie ¹.

Quand il n'y a pas de dossier au nom de l'agent intéressé, l'Administration n'en doit pas moins, à peine de nullité, avant de le frapper, lui faire connaître l'inculpation pesant sur lui et les mesures qui vont être prises à son égard. C'est une application du principe que nul ne peut être frappé d'une mesure disciplinaire sans avoir été mis à même de se défendre. Ne pouvant appliquer à la lettre l'article 65 de la loi de finances de 1905 on doit au moins l'observer dans son esprit ².

La communication du dossier n'est pas faite d'office par le maire, il faut que l'employé averti de la mesure disciplinaire qui le menace, la réclame ³. Cet avertissement est nécessaire, il doit être précis. Il ne suffirait pas, par exemple, qu'un employé ait été antérieurement averti qu'il s'exposait à être révoqué s'il ne remplissait pas mieux son service, l'avertissement doit être spécial, précéder immédiatement la mesure disciplinaire. L'agent doit être informé qu'il se trouve dès ce moment sur le point d'être révoqué et mis en demeure de réclamer la communication de son dossier ⁴.

D'autre part l'avertissement doit être donné assez longtemps à l'avance pour que l'agent puisse formuler ses observations et présenter sa défense. Un secrétaire de mairie révoqué par le maire quelques heures seulement après son élection est fondé à soutenir, alors

(1) Cons. d'Etat, 22 mai 1908, D. P. 1910-3-14.

(2) Cons. d'Etat, 22 juillet 1921, Multeau, Rec., p. 740.
22 mai 1908 D. P. 1910-3-14.

(3) Cons. d'Etat, 23 juin 1911, Veillé, Rec. p. 713.

(4) Cons. d'Etat, 30 déc. 1910, Lacaze, Rec., p. 1011.
Cons. d'Etat, 12 janvier 1923, Rec. p. 32.

même que le maire immédiatement avant de procéder à cette révocation lui aurait sommairement exposé, en présence du Conseil municipal les griefs relevés contre lui, qu'il n'a pas été mis en mesure, avant que la révocation fût devenue effective, de présenter ses moyens de défense et qu'ainsi il a été privé des garanties prévues par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ¹.

L'avertissement est nécessaire, mais il est suffisant. Le maire pourra valablement révoquer un agent qui, sous le coup d'une mesure disciplinaire, mis en demeure de demander la communication de son dossier, n'a pas exercé son droit ².

De la jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat il résulte qu'en cas de grève la révocation peut être prononcée sans que la communication ait lieu. Les grévistes se placent eux-mêmes, par le fait même de l'état de grève, en dehors des lois et règlements garantissant leurs droits.

Il est des cas où un congédiement ne constitue pas une mesure disciplinaire, une véritable révocation et où par suite puisqu'on se trouve en dehors de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 l'agent licencié ne peut réclamer la communication de son dossier.

C'est le cas de la mise à la retraite d'un employé remplissant les conditions d'âge et de durée de services fixées par le règlement de la caisse de retraites ³.

C'est l'hypothèse de la mise en retrait d'emploi lorsque celle-ci est prévue par le statut des emplois communaux ⁴.

(1) Cons. d'Etat, 18 nov. 1921, Burel, Rec. p. 953.

(2) Cons. d'Etat, 23 mars 1923, Bourdeix, Rec. p. 281.

(3) Cons. d'Etat, 18 nov. 1921, Légier, Rec. p. 952.

(4) Cons. d'Etat, 22 juillet 1921, Abadie, Rec. p. 739.

C'est enfin le cas du congédiement résultant d'une réorganisation des services¹. Le Conseil municipal peut procéder à cette réorganisation pourvu qu'elle soit réelle et motivée par l'intérêt desdits services et ne dissimule pas une révocation déguisée. Le maire peut licencier les agents dont les emplois sont devenus inutiles par suite de cette réorganisation. Dans les villes de plus de 10.000 habitants, ces agents doivent recevoir, conformément à la loi du 12 juin 1929 une compensation en rapport avec la situation perdue².

Notons que la communication du dossier doit toujours avoir lieu, en dehors des hypothèses exceptionnelles ci-dessus étudiées, même lorsque le châtement disciplinaire est prononcé par une autorité administrative autre que le maire.

Certains fonctionnaires, la plupart des agents communaux ne peuvent être frappés qu'après avis d'un conseil de discipline.

Jusqu'en 1930, la communication du dossier était la seule mesure absolument générale devant être appliquée dans toutes les communes.

L'avis du Conseil de discipline n'était exigé et cela depuis la loi du 23 octobre 1919 que dans les villes où il existait un statut des employés, c'est-à-dire dans les communes de plus de 5.000 habitants.

Le Conseil de discipline prévu par la loi de 1919 n'était point une grande mesure de protection pour les agents puisque les autorités communales pouvaient s'y assurer facilement la majorité, en effet, il était déterminé quant à sa composition par une délibération

(1) Cons. d'Etat, 20 février 1920, Prat, Rec. 179.

Cons. d'Etat, 12 mars 1924, Marès, Rec. p. 286.

(2) J. O., 15 juin 1929.

du Conseil municipal, le personnel communal devant seulement y être représenté; ou à défaut de cette délibération par le règlement-type annexé au décret du 10 mars 1920 ¹.

Son avis n'était exigé qu'au cas où le maire devait prononcer des peines comportant la suspension ou la révocation d'un employé.

La nouvelle loi du 12 mars 1930 ² dispose : « Les peines comportant un retard dans l'avancement, une réduction de traitement, la suppression totale ou partielle du congé annuel, la suspension ou la révocation ne peuvent être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un Conseil de discipline, le maire et l'intéressé entendus ou dûment appelés. Le personnel non exclusivement communal, mais permanent ³ bénéficiera de ces dispositions en ce qui concerne la suspension ou la révocation. » On remarquera, toutefois, que ce personnel non exclusivement communal, et il s'agit surtout ici des secrétaires de mairie instituteurs, ne bénéficie pas d'un statut.

Cette disposition de la loi de 1930 appelle un certain nombre de remarques.

Tout d'abord l'avis du Conseil de discipline n'est exigé qu'en ce qui concerne les peines limitativement énumérées par la loi. Seules les formalités prescrites par la loi du 22 avril 1905 sur la communication du dossier devront être observées pour les autres peines telles que l'avertissement, le blâme avec inscription au dossier, par exemple.

(1) J. O. du 27 mars 1920.

(2) J. O. du 18 mars 1930.

(3) C'est-à-dire travaillant au service de la commune d'un bout de l'année à l'autre et rétribués sur le budget communal.

Ce même avis n'est exigé qu'autant que les peines sont prononcées par le maire, même contre des agents qui ne sont pas à sa nomination mais seulement en ce qui concerne les mesures disciplinaires qu'il a le pouvoir d'infliger.

Le personnel communal qui bénéficie de la nouvelle garantie prévue par la loi du 12 mars 1930 est déterminé par l'article 3 du décret du 23 juillet 1930 modifié le 9 février 1932.

Les titulaires d'emplois communaux dont la nomination est régie par des dispositions spéciales sont rangés par le préfet dans une des catégories prévues dans le décret ci-dessus, d'après leurs grades ou leurs traitements, à l'exception de ceux pour lesquels existe un statut disciplinaire établi par des dispositions spéciales ou réglementaires : tels sont les sapeurs-pompiers auxquels le décret du 13 août 1925, modifié par les décrets des 11 janvier 1927 et 30 novembre 1928, a donné un statut spécial.

L'avis du Conseil de discipline n'est pas exigé lorsque le droit de prononcer la peine appartient à une autorité autre que le chef de l'administration municipale, par exemple dans le cas de révocation des agents de police, du garde-champêtre, des préposés d'octroi¹. Il en était d'ailleurs ainsi dans les communes de plus de 5.000 habitants sous le régime de la loi du 23 mars 1919².

En revanche, il est exigé, même au profit du personnel non exclusivement communal, pourvu qu'il

(1) Cf. Débats parlementaires Sénat, séance du 19 mars 1929, J. O. 20 mars, p. 258.

(2) Cons. d'Etat Azéma, 8 juin 1923, Rec. p. 458.

Mimaud, 28 mai 1924, Rec. p. 513.

Delaporte, 11 avril 1924, Rec. p. 384.

soit permanent, qu'il travaille pour le compte de la commune d'un bout de l'année à l'autre, en ce qui concerne les peines de suspension ou de révocation. Pour révoquer le secrétaire de mairie instituteur, le maire devra désormais prendre l'avis du Conseil de discipline.

Mais quelle est la portée de l'avis du Conseil de discipline?

Le Sénat n'a pas admis le point de vue de la Chambre des Députés qui voulait que le maire soit lié par l'avis du Conseil de discipline et il résulte du rapport de M. Louis Alphandéry qu'en définitive le Conseil de discipline est un simple organisme consultatif et en aucun cas l'avis du Conseil de discipline ne peut être substitué à l'autorité du maire, fonctionnaire d'exécution ¹.

Si le fonctionnaire estime avoir été frappé trop sévèrement, le recours au Conseil d'Etat lui est ouvert; l'avis du Conseil de discipline, s'il a proposé une peine moindre que celle appliquée par le maire et si son avis est fortement motivé sera un élément favorable de la cause.

C'est au préfet qu'il appartient de créer le nombre de Conseils de discipline jugé par lui nécessaire, en s'inspirant de la topographie du département et des moyens de communication. L'arrêté préfectoral doit fixer le Siège et les limites territoriales sur lesquelles s'exercera la compétence de chaque conseil ainsi créé. Chaque circonscription doit comprendre au moins quinze communes appartenant à deux cantons différents.

(1) Rapport à la Chambre annexe n° 2030, année 1929; rapport au Sénat annexe n° 128; débats parlementaires Sénat, séance du 19 mars 1929 (J. O. 20 mars, p. 258).

En ce qui concerne la composition du Conseil de discipline qui est désormais paritaire, chaque Conseil comprenant trois délégués des municipalités et trois délégués du personnel réunis sous la présidence du juge de paix, les dispositions de la loi du 12 mars 1930 se suffisent à elles-mêmes. Le règlement d'administration publique rendu en exécution de cette loi et publié au *Journal Officiel* du 27 juillet 1930 a déterminé les conditions dans lesquelles il a dû être procédé à la désignation des délégués au Conseil de discipline et le mode de fonctionnement de cet organisme.

Après tout renouvellement intégral, chaque Conseil municipal élit pour la durée de son mandat un de ses membres pour être appelé éventuellement à faire partie du Conseil de discipline. Les noms de ces délégués forment dans chaque circonscription une liste sur laquelle seront tirés au sort pour chaque réunion du Conseil de discipline, les trois membres appelés à siéger.

Quant aux délégués du personnel, ils sont élus par leurs collègues pour chaque catégorie d'entre eux. Les trois délégués appelés à siéger sont tirés au sort sur une liste de six délégués par circonscription de Conseil de discipline.

Le président est le juge de paix qui exerce depuis le plus longtemps ses fonctions dans la circonscription du Conseil. Il a voix délibérative et c'est lui qui tire au sort les noms des membres du Conseil de discipline.

La question s'est posée de savoir si, devant le silence des textes, la loi du 12 mars 1930 était applicable aux syndicats de communes. Cette question doit être résolue par l'affirmative.

Il est, en effet, de jurisprudence constante qu'en l'absence de dispositions contraires, les règles applicables aux communes doivent être étendues aux syndicats intercommunaux.

C'est ainsi notamment que les dispositions de l'article 76 de la loi municipale relative à la nomination des maires sont applicables à la désignation des membres du bureau du syndicat intercommunal.

De même les conditions de validité, d'annulation, de nullité de droit et de recours des délibérations des comités des syndicats sont celles fixées par la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils municipaux. Par analogie, les dispositions de l'article 88 dont la loi du 12 mars 1930 n'a fait que modifier la teneur doivent être applicables aux mesures concernant le personnel au service d'un syndicat intercommunal.

Au contraire la loi du 12 mars 1930 ne s'applique pas au personnel des établissements publics communaux.

Les receveurs des bureaux de bienfaisance sont, en vertu de l'article 6 de la loi du 21 mai 1873, révoqués par le ministre de l'Intérieur.

Les secrétaires de ces bureaux sont révoqués par la commission administrative avec l'approbation du préfet ¹.

Quant au receveur spécial des Hospices ², il ne peut être révoqué que par arrêté préfectoral tandis que l'économe et le secrétaire sont congédiés par la commission administrative avec l'approbation du préfet ¹.

(1) Loi du 7 août 1851, art. 14.

(2) Les peines disciplinaires applicables aux receveurs spéciaux des communes et des établissements charitables sont déterminées par un décret du 2 octobre 1912, modifié le 4 août 1927.

Le licenciement n'est définitif qu'avec cette approbation, cependant la communication du dossier doit être donnée avant la délibération de la commission prononçant la peine disciplinaire; il ne suffirait pas qu'elle fût donnée entre cette délibération et l'arrêté approbatif.

Notons en terminant, que les agents municipaux, qui participeraient à une grève des services communaux, se placeraient eux-mêmes, en dehors des lois et règlements destinés à garantir leurs droits et que dès lors ils ne seraient pas fondés à soutenir qu'en les révoquant, sans l'intervention du Conseil de discipline, le maire aurait excédé ses pouvoirs ².

SECTION II

DES MESURES DISCIPLINAIRES POUVANT ETRE PRISES A L'ENCONTRE DES AGENTS PUBLICS DEPARTEMENTAUX

§ 1

Les pouvoirs du Préfet

L'action disciplinaire sur tous les employés du département sans qu'il y ait à distinguer s'ils sont rémunérés sur les fonds de l'Etat ou du département

(1) Loi du 7 août 1851.

(2) Cons. d'Etat, 24 juin 1921, Rouen, *Jurisp. mun. et rurale* 1921, III-134, cité par MORGAND. *La loi municipale*, T. I., p. 644.

appartient en principe au préfet. C'est à lui notamment qu'appartient le pouvoir de révoquer ces agents, sauf disposition contraire prévue par des lois spéciales. C'est ainsi que le directeur d'un asile d'aliénés est révoqué par le ministre de l'Intérieur après rapport du préfet et que les préposés de ces asiles peuvent être congédiés par le directeur.

Il n'entre point dans nos intentions de traiter en entier la question de la discipline chez les agents départementaux. La besogne en serait fastidieuse. A titre d'exemple étudions les garanties de stabilité accordées au personnel des bureaux de préfectures qui est très nombreux, nous l'avons vu ¹.

Jusqu'à la loi du 1^{er} avril 1920 ces agents étaient révocables par les préfets.

Sans garantie d'aucune sorte, leur carrière dépendait du bon vouloir de ces fonctionnaires : « Ni stabilité, ni sécurité, telles étaient, aux termes mêmes de l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Bonnevay, les caractéristiques de la situation de ce personnel. »

Aujourd'hui les employés des bureaux des préfectures ont un statut et les pouvoirs des préfets en matière disciplinaire ont été considérablement restreints ². Les préfets peuvent encore prononcer seuls des peines de faible importance, tels l'avertissement

(1) Cf. art. 2 de la loi du 1^{er} avril 1920.

(2) Art. 1 de la loi du 1^{er} avril 1920 et décrets du 17 juillet 1920 (J. O. du 24 juillet 1920) ; du 14 janvier 1922 (J. O. du 31 janvier 1922) ; du 5 sept. 1925 (J. O. du 13 sept. 1925) ; du 31 déc. 1928 (J. O. du 4 janvier 1929) ; du 10 juillet 1930 (J. O. du 11 juillet 1930) ; du 15 nov. 1930 (J. O. du 19 novembre) ; du 20 mars 1931 (J. O. du 22 mars 1931).

et le blâme avec inscription au dossier. Les autres peines nécessitent l'accomplissement d'un certain nombre de formalités.

§ 2

Des formes à observer — Communication du dossier. Avis d'un conseil de discipline

L'article 9 du décret du 17 juillet 1920 décide que « l'employé déféré au Conseil de discipline par le préfet est mis en demeure par lettre recommandée de prendre connaissance à la préfecture de son dossier et de toutes les pièces relatives à l'affaire ».

« Communication lui est donnée en même temps des noms des membres appelés à siéger au Conseil de discipline et des suppléants des représentants du personnel ».

« Il lui est accordé un délai de dix jours à dater de la mise en demeure ci-dessus, pour présenter sa défense et pour désigner s'il y a lieu, son défenseur ainsi que les personnes qu'il désire faire entendre ».

Dans quels cas l'employé est-il déféré au Conseil de discipline? Lorsque le préfet veut le frapper d'une peine autre que l'avertissement ou le blâme avec inscription au dossier, c'est-à-dire :

Le retard dans l'avancement à l'ancienneté ou la radiation du tableau d'avancement;

La rétrogradation de grade ou de classe;

La suspension sans que sa durée puisse excéder six mois;

La révocation ¹.

L'intervention du Conseil de discipline était prévue par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1920. Ce Conseil de discipline se compose :

Du secrétaire général de la préfecture, président;

Du sous-préfet du département le plus ancien dans la classe la plus élevée;

Des deux chefs de division les plus anciens dans le grade;

De deux employés du même grade que l'employé déféré ou d'un grade assimilé; ces employés, ainsi que leurs suppléants sont élus tous les deux ans, à la majorité par leurs collègues, ils sont rééligibles ².

Les conditions d'élection sont réglées par arrêté du préfet.

Le chef de service ou l'employé sur le rapport duquel les poursuites disciplinaires ont été décidées ne peut siéger dans le Conseil.

L'archiviste départemental et les chefs de service désignés à l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1920 sont assimilés aux chefs de division pour la constitution des Conseils de discipline.

L'employé déféré bénéficiera, s'il y a lieu, du partage des voix et la délibération du Conseil de discipline n'est valable que si elle est prise par quatre membres au moins ³.

(1) Art. 8 du décret du 17 juillet 1920 (J. O. 24 juillet).

(2) Art. 8 du décret du 17 juillet 1920 modifié le 10 juillet 1930 (J. O. du 11 juillet 1930).

(3) Art. 11 du décret du 17 juillet 1920 modifié le 5 sept. 1925 (J. O. du 13 septembre).

L'avis du Conseil de discipline est motivé et il est reproduit dans la décision du préfet ¹.

L'article 10 du décret du 17 juillet 1920 prévoit le délai dans lequel se réunit le Conseil de discipline et la procédure à suivre devant lui.

L'article 11 détermine la manière suivant laquelle la décision doit être notifiée à l'intéressé et l'article 12 autorise exceptionnellement le préfet à suspendre un employé de ses fonctions, en cas de faute grave ou en cas d'urgence sans prendre, au préalable, l'avis du Conseil de discipline.

Toutes ces dispositions se suffisent à elles-mêmes et n'appellent aucun commentaire. Tout ce que nous avons dit à propos de la communication du dossier aux agents communaux s'applique aux agents du département et dans les mêmes conditions.

(1) Art. 11 du décret du 17 juillet 1920.

CHAPITRE III

Des avantages pecuniaires pouvant être réservés aux Agents Publics Départementaux et Communaux

Les employés non fonctionnaires reçoivent un salaire pour rémunérer leurs services; les risques auxquels ils sont exposés sont couverts par la loi sur les assurances sociales (du 5 avril 1928-30 avril 1930). Ils sont dans une situation contractuelle de droit privé, nous les laisserons de côté.

Il n'en va pas de même des fonctionnaires du département ou de la commune qui reçoivent un traitement pendant leur activité de service et une pension de retraite quand ils n'exercent plus leurs fonctions.

Les principes de droit en vigueur pour les agents de l'Etat trouvent encore ici à s'appliquer. Le traitement n'est pas la contre-partie des services rendus; pouvant être modifié unilatéralement par l'administration, il est destiné à donner au fonctionnaire l'indépendance et le rang social nécessaire au bon fonctionnement du service. Toutefois la situation de l'agent vis-à-vis de son traitement doit être bien comprise : c'est seulement après service fait qu'il a un véritable droit sur le traitement ou la portion de traitement correspondant à ce service.

Quant à la pension de retraite elle est une prestation pécuniaire effectuée par le département ou la commune et destinée à rémunérer les services passés d'un fonctionnaire, elle n'est pas la contre-partie des retenues effectuées sur le traitement pendant l'exercice de la fonction.

Le bénéficiaire de la pension est un fonctionnaire sorti de service qui obtient un traitement prolongé, partiel, soumis comme le véritable traitement au régime légal et réglementaire.

L'admission à la retraite ne peut être prononcée que par l'autorité qui a qualité pour prononcer la révocation ¹.

La mise à la retraite est, en principe, prononcée par le préfet dans les services départementaux et par le maire dans les services communaux.

Le préfet ou le gouvernement sont tenus d'observer les règles posées par le statut municipal concernant la mise à la retraite des agents communaux et notamment la règle qui impose la mise à la retraite à un certain âge ² lorsque ces autorités ont qualité, au lieu du maire, pour prononcer cette admission à la retraite.

Tous les départements ont actuellement une caisse de retraites, mais peu nombreuses sont les communes qui possèdent ces caisses.

En 1929, 865 communes seulement possédaient « une caisse ou un régime de retraites consistant en versements à la caisse nationale de retraites pour la vieillesse » ³.

(1) Cons. d'Etat, 19 février 1932, Sauvebois. D. H. 1932, p. 240.

(2) Cons. d'Etat, 3 juillet 1931, Ville de Clamart, S. 1932-3-1. et la note de M. BONNARD.

(3) Voir annexe n° 721 Sénat, 2^{me} session extraordinaire, séance du 20 déc. 1929, doc. parl., p. 773.

Ailleurs la loi sur les assurances sociales reçoit application. Mais il y a, actuellement, pendant devant le Sénat, un projet de loi sur les retraites des agents départementaux et communaux et des établissements de bienfaisance et d'assistance.

Ce projet préparé en exécution de l'article 70 de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires a « pour but d'étendre par un texte spécial au personnel des services départementaux et communaux, les dispositions essentielles que cette dernière lui accorde aux fonctionnaires de l'Etat » ¹.

SECTION I

LE TRAITEMENT DES AGENTS PUBLICS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

§ I

Le traitement des agents publics municipaux

Constituant pour la commune une dépense obligatoire ², le traitement du secrétaire de mairie et des autres agents et employés communaux est fixé librement, en principe, par le Conseil municipal. Dans certains cas, cependant, il en est autrement et le pouvoir central pose des règles qui limitent la liberté d'action

(1) Voir annexe n° 721 Sénat, 2^{me}. session extraordinaire, séance du 20 déc. 1929, doc. parl., p. 773.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 136, § 2.

des autorités locales à cet égard. Ainsi le traitement des receveurs des communes et des établissements charitables doit être fixé par arrêté du préfet dans les conditions fixées par le décret du 27 juin 1876, articles 2 et 3. D'un autre côté, dans le but de maintenir les distances, le pouvoir central a pris quelquefois des mesures ayant pour objet d'empêcher les communes d'attribuer à leurs agents des avantages supérieurs à ceux qui sont faits aux agents de l'Etat¹ quant aux indemnités distinctes du traitement.

Le traitement est payé assez souvent par trimestre dans un but de simplification. La pratique administrative longtemps admise de la possibilité pour les communes d'allouer un forfait au secrétaire pour frais de bureau est aujourd'hui condamnée².

Les traitements des employés communaux laissent beaucoup à désirer, excepté dans les grandes villes.

Nombreuses sont, en France, les communes rurales sans ressources, qui éprouvent toutes sortes de difficulté à équilibrer leur budget, étant données les demandes justifiées d'augmentation de traitement formulées par divers employés communaux et surtout par les secrétaires de mairie dont le service a augmenté, depuis la guerre dans de grandes proportions du fait même du développement des travaux pour le compte de l'Etat. Celui-ci demande à ces employés une plus grande part de travail pour lui que pour les communes elles-mêmes.

Il a donc semblé, à certains parlementaires, à certains Conseils généraux qu'il serait équitable d'admet-

(1) Loi du 21 oct. 1919, art. 5. — J. O. du 22 octobre 1919.

(2) Cf. *Le Secrétaire de mairie* de DUBARRY, édition de 1932, p. 1239.

tre la participation de l'Etat au traitement des secrétaires de mairie et des autres employés communaux dont il utilise le travail pour son compte.

Ces propositions, ces vœux n'ont pu avoir de suites heureuses. Les employés municipaux étant nommés par les maires et placés sous leur autorité doivent être considérés comme exerçant des fonctions exclusivement communales et ne peuvent être rétribués que sur les fonds du budget communal.

Tout en reconnaissant d'autre part, qu'une partie des travaux accomplis par ce personnel intéresse surtout l'Etat, il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que les maires sont, pour certains de leurs attributions, des agents du pouvoir central, placés sous le contrôle et la surveillance de l'autorité supérieure. Il est donc normal, dès lors, que les fonctionnaires sous leurs ordres apportent aux municipalités leur collaboration pour des lois et règlements d'ordre général.

De plus la contribution de l'Etat au paiement de ces employés devant avoir pour corollaire le contrôle et la surveillance du personnel en question, par l'autorité supérieure, il en résulterait nécessairement une atteinte aux franchises communales.

Enfin, les subventions accordées aux communes sur le budget général, sous les formes les plus diverses, constituent une compensation suffisante aux services rendus par les municipalités à l'Etat.

Néanmoins plusieurs circulaires du ministre de l'Intérieur¹ invitent-elles les préfets à réunir dans chaque département la commission paritaire, compo-

(1) Circulaires m. int. du 24 nov. 1920, 6 déc. 1923, 12 nov. 1924, 5 nov. 1930. Cf. *Journal des Maires*, février 1931, p. 25 et 26.

sée en nombre égal de fonctionnaires, employés et ouvriers communaux désignés par leurs groupements professionnels, et de maires désignés par le préfet ou les associations de maires s'il en existe, en vue « d'examiner si les nécessités actuelles de l'existence justifient l'adoption d'un nouveau barème des échelles de traitements » à porter ensuite à la connaissance des maires.

Et la dernière circulaire ajoute : « Il serait, en effet, souhaitable, si la situation des finances communales le permet ¹, que les Conseils municipaux s'efforcent, s'il y a lieu, de faire à leurs employés qui sont les précieux et indispensables collaborateurs de la municipalité, une situation matérielle qui soit en rapport avec leurs capacités professionnelles et le coût de l'existence. »

§ 2

Le traitement des fonctionnaires départementaux

Le traitement des fonctionnaires départementaux est en principe fixé librement par les autorités départementales. Ici encore le pouvoir central a posé des règles limitant leur liberté d'action à cet égard, c'est ainsi qu'il a pris quelquefois des mesures ayant pour but d'empêcher les départements d'attribuer à leurs agents des avantages supérieurs à ceux qui sont faits aux agents de l'Etat ².

(1) Le barème, en effet, dans l'état actuel de la législation, ne peut avoir pour les municipalités aucun caractère obligatoire. (Circ. Int. 12 novembre 1924).

(2) Loi du 21 octobre 1919, art. 5. J. O. du 22 oct. 1919.

Quelquefois l'Etat et le département se partagent la rémunération du personnel départemental, c'est ce qui a lieu à l'égard des employés des bureaux des préfectures.

Jadis ces employés, étant donné leur mode de rémunération étaient considérés comme des employés de l'Etat. Ils ont perdu aujourd'hui ce caractère, ainsi il a été mis fin à cette anomalie singulière d'employés payés par l'Etat en principe et dont les retraites étaient perçues sur les fonds du département.

Les traitements des employés des bureaux des préfectures étaient bas, surtout en ce qui concernait les emplois les moins élevés de la hiérarchie. Cette situation souleva de légitimes protestations.

Une enquête fut décidée par le Ministre de l'Intérieur et le rapport de l'Inspection générale ¹ des services administratifs a signalé l'extrême variabilité qui se manifestait à cet égard d'un département à l'autre.

Les ressources affectées à la rémunération du personnel du bureau des préfectures et sous-préfectures provenaient de la part, qui était allouée aux départements par le ministère de l'intérieur, sur le crédit de 3.808.600 fr. inscrit au chapitre VII du budget de ce ministère et qui portait le nom de fonds d'abonnement du personnel.

Ces fonds étaient distribués sur la base d'une répartition primitive remontant à 1807, modifiée en dernier lieu le 13 février 1877 ² et dont il était devenu impossible de distinguer les bases rationnelles.

(1) J. O. du 21 juillet 1911.

(2) A cette époque, en effet, le Parlement les fixa à 3.813.000 frs pour les employés des préfectures et à 1.068.000 frs pour ceux des sous-préfectures. (Proposition Bonnevey, 4 mars 1915 annexe 710. J. O. 25 juin 1915, p. 510).

A ce premier élément s'ajoutait un second :

Les Conseils généraux votaient à titre de complément du fonds d'abonnement des sommes plus ou moins élevées pour améliorer la situation des employés de bureaux.

De plus, l'article 45 de la loi du 10 août 1871 se réfère à l'existence de fonctionnaires ou d'employés « exclusivement rétribués sur les fonds départementaux » et qui se consacrent en fait soit au service propre du département, soit à celui du Conseil général ou de la commission départementale. Les fonds qui peuvent être ainsi affectés par le Conseil général à la rémunération soit exclusive, soit partielle d'employés de bureaux, en dehors de ceux qui constituent le complément du fonds d'abonnement, formaient dans les ressources envisagées un troisième élément.

Le quatrième élément résultait des « frais d'administration » relatifs à l'exécution des lois d'assistance ou d'hygiène et sur lequel était rétribué le personnel spécialement affecté au service de ces lois.

Enfin un cinquième élément était constitué par les ressources provenant d'autres crédits provenant des divers ministères (guerre, agriculture, travail, etc...), soit d'origines locales très différentes (tramways, chemins de fer, etc...).

La plus extrême variabilité caractérisait d'une façon générale d'un département à l'autre, la dotation de chacune de ces rubriques.

Depuis, la loi du 20 avril 1920 ¹ est apparue. Cette loi a son origine dans celle du 1^{er} avril 1920 ². C'est

(1) J. O. du 21 avril 1920.

(2) Cette loi a été disjointe de la loi du 1^{er} avril 1920. Cf. J. O. du 24 déc. 1919, p. 1945, 1946.

qu'il était nécessaire, après avoir réorganisé les bureaux des préfectures et sous-préfectures et attribué un statut au personnel, de « majorer les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur et représentant la part de l'Etat dans le paiement des traitements de ces personnels » ¹.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 20 avril 1920 : « Les traitements de chef de cabinet, chef-adjoint et sous-chef de cabinet sont en totalité à la charge de l'Etat.

Les autres dépenses résultant de la rémunération du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures sont supportées par le département et l'Etat dans les conditions déterminées ci-après :

En premier lieu il est déduit du montant de la dépense totale :

1° Les sommes affectées à titre de frais d'administration, à la rémunération des employés chargés de l'exécution des lois spéciales et soumis à un régime financier particulier;

2° Les sommes d'origines diverses provenant notamment : de la contribution des différents ministères pour des objets déterminés; des prélèvements sur des frais de contrôle des chemins de fer départementaux et en général toute somme afférant à des travaux spéciaux.

Ces ressources, groupées en fonds commun, sont affectées à la dotation financière de l'ensemble des services.

Les déductions opérées, la dépense restante est répartie entre l'Etat et le département, sans que la

(1) Cf. Exposé des motifs de la loi du 20 avril 1920.

participation des départementaux puisse être, en aucun cas, inférieure à 33 pour 100 ou supérieure à 66 pour 100 de la dite dépense conformément à un barème annexé à la... loi. »

SECTION II

Les pensions de retraite des agents publics départementaux et communaux

A la suite de l'Etat, les départements et les villes ont organisé un système de retraites pour leur personnel et pour celui des établissements publics départementaux et communaux.

Dans les communes rurales l'organisation d'un système de retraites n'avait pas de raison d'être. Les fonctionnaires communaux y sont peu nombreux; souvent c'est un homme qui cumule un emploi intermittent avec l'exercice d'une autre profession; le cantonnier est parfois un vieillard qui demande un supplément de ressources à un emploi facile et les fonctions de secrétaire de mairie sont ordinairement confiées à l'instituteur public.

En principe les salariés de ces petites communes sont soumis au régime des assurances sociales, comme ils l'étaient autrefois à celui des retraites ouvrières et paysannes ¹.

(1) La loi du 5 avril 1910 a cessé d'être en vigueur à la date du 1^{er} juillet 1930; cf. art. 45 § 2 de la loi du 5 avril 1928-30 avril 1930.

D'après l'article 49 de la loi du 5 avril 1928-30 avril 1930, les salariés des départements et des communes qui, à la date du 1^{er} juillet 1930 bénéficiaient d'un règlement particulier ou d'une caisse de retraites sont demeurés soumis aux dispositions de ces règlements ou caisses à l'égard des risques garantis par les assurances sociales.

Un décret du 30 juin 1931 ¹ a fixé les règles de coordination de leurs régimes particuliers avec le régime général des assurances sociales et a prescrit à cet effet, la modification des règlements et statuts dans des conditions par lui déterminées. Les prestations accordées aux intéressés doivent être équivalentes à celles prévues par la loi de 1928-1930.

Les salariés des départements et des communes non bénéficiaires d'un système particulier ou d'une caisse particulière de retraites sont assujettis à l'assurance obligatoire au même titre et dans les mêmes conditions que les autres salariés et les départements et les communes sont tenus à leur égard au versement de la contribution patronale réglementaire, le rôle d'employeur incombant à l'ordonnateur : préfet ou maire ².

Dans tous les départements et dans la plupart des villes il a été fondé, comme nous l'avons déjà dit, des caisses de retraites.

Les caisses départementales ou communales ont presque toutes des statuts qui déterminent les condi-

(1) J. O. 5 juillet 1931 ou Les Lois Nouvelles, III, p. 702.

(2) Toutefois lorsqu'une collectivité a affilié tous ses agents au régime des Assurances Sociales, elle peut prendre à sa charge la contribution ouvrière si autrefois les agents n'effectuaient aucun versement à la caisse des retraites.

tions auxquelles sont subordonnés le droit à pension, la liquidation et le caractère de la pension.

Ces statuts sont établis ou approuvés par l'autorité qui a qualité pour autoriser la création des caisses : le gouvernement s'il s'agit de caisses communales, le Conseil général s'il s'agit de caisses départementales.

Les pensions que les communes et les départements peuvent accorder à leurs anciens agents sont de trois sortes :

Les unes sont constituées par des rentes servies soit par la Caisse nationale de retraites pour la vieillesse, soit par une compagnie d'assurances et provenant des versements aux dites Caisse et compagnie des retenues et subventions.

Les autres sont concédées sur des caisses de retraites autonomes assurant elles-mêmes leurs pensions en constituant des réserves et en faisant face aux insuffisances à l'aide des subventions fournies par les budgets départemental ou communal.

Enfin certaines pensions peuvent être attribuées sous forme d'une allocation personnelle et viagère payée par voie de prélèvement direct sur les budgets départemental et communal.

Quelquefois les premier et troisième systèmes sont combinés ¹.

Primitivement seuls les employés des bureaux des préfectures étaient tributaires des caisses départementales de retraites. A ces caisses ont été successivement

(1) Cf. article Boucheron in *Revue générale d'administration* 1919, III, p. 42 et suivantes.

FÉLIX. *Petit dictionnaire de droit municipal* 1926, p. 679 et suivantes.

adjoints les autres employés du département : agents-voyers (ingénieurs du service vicinal), architectes départementaux, directeurs et médecins des asiles d'aliénés, etc...¹.

Depuis la loi du 20 avril 1920 l'Etat participe à la constitution des retraites de ces employés au moyen d'un versement forfaitaire de 5 pour 100 calculé sur la partie de leurs traitements qui représente la part de l'Etat².

Le décret du 4 juillet 1806 qui régissait avant 1854, les pensions des employés du ministère de l'Intérieur doit être appliqué aux pensions sur les caisses qui fonctionnent sans qu'un règlement spécial leur ait été imposé³.

Les préfets ont le pouvoir de liquider les pensions imputables sur les caisses de retraites départementales ou sur les budgets départementaux⁴ mais seulement après avis du Conseil général. Cet avis constituant une formalité essentielle⁵.

Le Conseil général peut d'ailleurs par application de l'article 46 § 21 de la loi du 10 août 1871 se réserver le droit de statuer sur la liquidation des pensions départementales⁶.

La liquidation des pensions communales doit se faire d'après le règlement de retraites applicable au moment où l'employé est admis à faire valoir ses droits à la retraite. C'est au préfet qu'il appartient de procéder à la liquidation des pensions communales.

(1) Cf. *Revue générale d'administration* 1879, II, p. 499, Chronique.

(2) Art. 3, loi du 20 avril 1920. J. O. 21 avril.

(3) Cons. d'Etat, 18 nov. 1858. D. P. 59-3-57.

(4) Décr. 7 déc. 1896. D. P. 97-4-91.

(5) Cons. d'Etat, 29 août 1865, Rec. p. 884.

(6) Cons. d'Etat, 28 juil. 1882. D. P. 84-3-25.

Le préfet ne doit statuer qu'après avis du Conseil municipal, mais il n'est pas tenu de se conformer à cet avis ¹.

Aux termes du décret du 4 juillet 1806 les employés départementaux ou communaux peuvent obtenir une pension de retraite après trente ans de service effectif pour lesquels il est tenu compte de tout le temps d'activité dans d'autres administrations publiques à la condition que l'employé puisse justifier de plus de dix années de services dans l'administration à laquelle il appartient au moment de sa mise à la retraite ².

Les services militaires entrent en ligne de compte.

Toutefois la pension est accordée avant trente années de service aux employés que des accidents ou des infirmités rendraient incapables de continuer leurs fonctions ³.

Mais il est bien entendu que les infirmités doivent avoir été contractées au service du département ou de la commune et ne pas être l'effet naturel de l'âge.

Pour le calcul du traitement moyen sur lequel est calculée la pension d'un employé il n'y a pas lieu de tenir compte d'une indemnité annuelle supplémentaire que cet employé recevait même d'une autre administration ⁴.

Les allocations extraordinaires, les gratifications n'entrent pas en ligne de compte; pour liquider la pension on fait une moyenne du traitement fixe dont l'ayant droit a joui pendant les trois dernières années de son service ⁵.

(1) Cons. d'Etat, 28 fév. 1888. D. P. 89-3-44.

(2) Art. 8 du décret.

(3) Même article.

(4) Cons. d'Etat, 5 déc. 1902. D. P. 1904-3-53.

(5) Cf. art. 9 du décret.

La pension à accorder après trente ans de services ne peut excéder la moitié du traitement moyen des trois dernières années, elle s'accroît du vingtième de cette somme pour chacune des années de service au-dessus de trente ans sans pouvoir dépasser les deux tiers du traitement ¹.

En général, les règlements des caisses de retraites départementales ou communales stipulent expressément que les employés démissionnaires ou révoqués perdent leurs droits à pension.

Il en va de même lorsque le règlement ne contient aucune disposition à cet égard ².

Le point de départ de la jouissance des pensions départementales ou communales est généralement fixé par les règlements de chaque caisse. A défaut de clause spéciale à cet égard, cette date est celle de la cessation du traitement quand l'agent a cessé ses fonctions postérieurement à l'ouverture du droit à pension.

En principe et en l'absence de toute clause à cet égard, les pensions de retraite accordées sur une des caisses départementales ou communales ne sont pas incessibles, ni insaisissables comme les pensions de l'Etat.

Mais elles peuvent être déclarées telles si elles présentent un caractère alimentaire.

Enfin, d'une façon générale, les veuves et les orphelins peuvent obtenir une pension. Cette pension ne peut excéder la moitié de celle à laquelle aurait eu droit l'employé décédé, ou de celles dont il jouissait depuis la cessation de ses fonctions ⁴. Les articles 12

(1) Art. 11 du décret du 4 juillet 1806.

(2) Art. 19.

(3) Aix, 24 mai 1865. D. P. 66-5-348.

(4) Art. 12 du décret du 4 juillet 1806.

à 15 du décret du 4 juillet 1806 concernant cette question du droit à pension des veuves et orphelins.

La pension est allouée à la veuve en vertu d'un droit propre quand l'employé décédé avait accompli la durée de services nécessaires pour donner droit à pension à sa veuve. Elle est accordée en vertu d'un droit de réversion quand l'employé décédé avait déjà obtenu la liquidation de sa pension de retraites.

La veuve n'a droit à une pension de réversion que si elle était mariée avant la cessation des fonctions du mari.

La pension d'une veuve dont le mari a été ou aurait pu être retraité pour ancienneté de services n'est due que si le mariage a eu lieu deux ans avant la cessation des fonctions de l'agent ¹. Enfin la veuve ne peut prétendre à pension s'il y a eu divorce ou séparation contre elle.

S'il y a des enfants mineurs, à la pension de la veuve s'ajoute généralement une pension temporaire pour chacun des enfants, sans toutefois que le total des pensions dépasse le chiffre de la pension à laquelle l'agent aurait pu prétendre.

Si l'employé ne laisse pas de veuve, mais uniquement des orphelins, des secours peuvent leur être accordés, jusqu'à ce qu'ils aient quinze ans; la quotité de ces secours est fixée pour chacun, à la moitié de ce qu'il aurait été alloué à la mère, si elle avait survécu à son mari, et ne peut excéder, pour tous les enfants réunis la moitié de la pension à laquelle leur père aurait eu droit ou de celle dont il jouissait.

Les fonds des caisses de retraites sont gérés par la

(1) Ce délai était autrefois de cinq ans, il a été ramené à deux ans par la loi du 14 avril 1924.

Caisse des dépôts et consignations qui perçoit les retenues et autres recettes et paie les arrérages des pensions.

Il ne peut plus être aujourd'hui institué de nouveaux régimes spéciaux ou de nouvelles caisses de retraites qu'en faveur du personnel échappant à l'application de la loi sur les assurances sociales, c'est-à-dire des traitements annuels supérieurs à 15.000 fr. ou 18.000 fr. suivant le cas.

Dans les communes possédant un corps de sapeurs-pompiers où il existe une caisse spéciale de secours et de retraites, cette caisse est constituée et administrée conformément aux articles 8 et 10 de la loi du 5 avril 1851 ou plus souvent organisée sous forme d'une société de secours mutuels approuvée et alors régie par la loi du 1^{er} avril 1898 (art. 33).

Les ressources de la caisse se composent des subventions de l'Etat, du département et de la commune, de dons et legs, d'une part prélevée sur le produit des services rétribués (bals, concerts, théâtres), des cotisations des membres, etc...

SECTION III

Le projet de loi concernant les retraites des agents, employés et ouvriers de la commune et du département

Au moment de la discussion de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires, plusieurs amendements furent déposés devant la Chambre des Députés en vue d'étendre le bénéfice de la loi aux

agents et employés des départements et des communes ¹.

La commission des finances estimait, au contraire, que cette extension ne pouvait avoir lieu :

« Si désirable qu'il soit d'améliorer le régime des retraites de ces agents, une loi sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat ne peut faire échec aux lois organiques qui attribuent aux Conseils généraux, municipaux... le pouvoir de régler le régime de retraites de leurs employés.

La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, par exemple, dispose dans son article 46 que le Conseil général statue définitivement sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites et des employés des préfectures et sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux. On ne saurait, sans contrevenir aux dispositions de cette loi, étendre tout ou partie du présent projet aux fonctionnaires des départements » ².

La commission des finances envisageait toutefois la possibilité de prélever sur les ressources du fonds commun mises par l'Etat à la disposition des communes la somme nécessaire pour constituer une Caisse nationale des retraites départementales et communales ou pour améliorer et faire fonctionner, suivant des règles déterminées les caisses locales déjà fondées et elle proposait en conséquence la création d'une commission pour mettre au point cette question ³.

L'article 70 de la loi du 14 avril 1924 dispose :

(1) Séance du 26 mars 1923. J. O. du 27, déb. parl., p. 1567.

(2) Rapport de M. Lugol à la Chambre des Députés le 1^{er} avril 1922.

(3) 2^{me} séance du 20 mars 1923. J. O. du 21, déb. parl., p. 1383.

« Dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera institué une commission extraparlamentaire, nommée par les ministres des finances et de l'intérieur et chargée dans un délai de six mois de préparer une réforme du régime des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux. »

Cet article, nous l'avons déjà dit, a pour but d'étendre, par un texte spécial, au personnel des services départementaux et communaux les dispositions essentielles de la loi de 1924 applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Le projet de loi, issu des travaux de la commission extraparlamentaire prévue par l'article 70 de la loi du 14 avril 1924 a été, après modifications apportées par le Gouvernement, adopté par la Chambre des Députés dans sa séance du 21 février 1928. Déposé le même jour sur le bureau du Sénat, ce projet a dû être retiré par le gouvernement à la demande de la commission sénatoriale d'administration générale, départementale et communale laquelle avait estimé qu'il y avait lieu de remanier l'ensemble de ce texte.

Déposé à nouveau, le 30 mars 1929 le projet de loi a été renvoyé tout d'abord à la commission précitée dont le rapporteur M. Sari a conclu sous certaines réserves à l'adoption dudit projet qui a été ensuite soumis à la commission des finances, laquelle en est toujours saisie, mais a dû en suspendre l'étude en vue d'un complément d'instruction qui est en cours actuellement ¹.

Les nombreux renseignements dont elle avait besoin n'ont pu lui être fournis qu'en consultant les

(1) Cf. J. O. Sénat, débats parlementaires, séance du 5 mai 1931, p. 947.

préfets et un certain nombre de maires. L'enquête paraît terminée et la commission serait bientôt en état de délibérer ¹.

La loi nouvelle s'appliquera à 70 ou 75.000 agents ².

L'article II du projet ³ précise les conditions requises pour être affilié à la caisse.

Seuls « les agents qui accomplissent un travail régulier, permanent, à émoluments mensuels, n'exerçant d'autre profession que celle qui leur est assignée dans leur administration, ne tirant aucune rémunération d'aucun autre emploi ou métier » seront régis par les dispositions de la loi. Le projet entend exclure les médecins, les artisans, les ouvriers qui accomplissent un travail intermittent et irrégulier. Parmi eux les journaliers, les artisans verront leur situation réglée par la loi sur les assurances sociales. Quant aux autres le titre V du projet ⁴ les concerne, il leur est ouvert, en général, un livret à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Le droit à pension d'ancienneté est acquis à soixante ans d'âge et trente ans de services effectifs, n'entrant d'ailleurs en ligne de compte que les services accomplis à partir de l'âge de 18 ans. Le temps passé par l'agent au service militaire entre en ligne de compte pour le calcul de la pension. Toutefois il suffira de cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de services effectifs pour les personnels qui ont passé quinze ans dans la partie active ⁵.

(1) Cf. Sénat, déb. parl., séance du 26 mars 1932, J. O. du 27 mars.

(2) Rapport Sari, Documents parlementaires 1929, Sénat, annexe n° 721, p. 774.

(3) *Ibidem*, p. 777.

(4) *Ibidem*, p. 780.

(5) *Ibidem*, articles 4 et 5 du projet, p. 777.

La pension majorée de 10 % pour tout agent ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, est calculée sur la moyenne des traitements des trois dernières années et varie d'un minimum égal à la moitié du traitement moyen à un maximum égal aux trois quarts du traitement d'activité sans pouvoir excéder 30.000 fr. ¹.

Le chapitre III ² traite des pensions pour invalidité. Si l'invalidité résulte d'un acte de dévouement accompli dans l'intérêt public, d'une lutte soutenue ou d'un attentat subi à l'occasion des fonctions de l'agent, la pension est égale aux trois quarts du dernier traitement d'activité.

Si l'invalidité ne résulte pas de l'exercice de ses fonctions, l'agent opte entre divers modes de décompte qui lui donneront une pension au moins égale au tiers du dernier traitement d'activité, ou se prévaut des lois sur les accidents du travail s'il y a intérêt.

Si l'invalidité ne résulte pas de l'exercice des fonctions, la pension, après quinze ans de services, est calculée pour chaque année à raison de 1/60 du traitement moyen.

Au-dessous de quinze ans de services, il est alloué à l'agent une rente viagère sur la Caisse Nationale de Retraites, constituée par le versement des sommes retenues sur son traitement, majorée d'une allocation de l'Administration égale au capital versé.

Les veuves ont droit à la moitié de la pension, majoré de 10 % pour tout orphelin mineur ³.

La retenue sur les traitements est fixée à 6 %. Tou-

(1) Cf. Chap. II du projet, p. 777.

(2) *Ibidem*, p. 778.

(3) *Ibidem*, Chapitre IV, p. 778.

tefois les agents actuellement bénéficiaires d'un statut de retraites prévoyant en leur faveur des avantages au moins égaux à ceux qu'accorde la loi et ne leur imposant qu'une retenue inférieure, continueront à n'être personnellement astreints qu'à cette retenue.

Les dispositions des Titres II et III concernent :

1° Les dispositions transitoires applicables aux agents régulièrement nommés à un emploi permanent, tirant leur principale rémunération de leurs fonctions et non bénéficiaires d'un régime spécial de retraites et aux employés qui sont titulaires d'un livret à la Caisse nationale des Retraites. Des retraites leur sont décomptées sur la base d'un soixantième du traitement moyen des trois dernières années ¹;

2° Le régime applicable aux agents retraités avant la date de la mise en application de la loi. Les pensions qui leur sont actuellement allouées seront relevées par application des coefficients suivants :

Coefficient 3 jusqu'à 900 fr.; 2, 5 entre 901 et 1.500 fr.;

Coefficient 2,25 de 1.501 fr. à 2.500 fr.; 2 entre 2.501 et 6.000 fr.;

Au-dessus de 6.000 fr. la première fraction de 6.000 fr. sera seule affectée du coefficient 2.

Des dispositions spéciales règlent la procédure de validation des services accomplis dans diverses administrations et le transfert des droits acquis au service de l'Etat, des Colonies ou pays de protectorat et d'administrations publiques dotées d'un régime spécial de retraites.

(1) *Ibidem*, art. 24-25 et 26 du projet, p. 778.

Enfin le titre VI a trait à la création d'une caisse autonome des retraites en vue de faciliter la mise en application de la loi, à la constitution de ses ressources, à son fonctionnement.

L'article 41 décide que « sont affiliés de plein droit à la caisse autonome les départements, communes... possédant un personnel dont la situation ou l'emploi justifie l'affiliation à la Caisse ». Les administrations ayant déjà institué un régime spécial de retraites pour leur personnel permanent doivent transférer l'actif de leurs caisses à la caisse autonome et s'y affilier.

Les ressources de la caisse proviendraient notamment :

Du montant des dons et legs qui pourront lui être faits, des retenus de 6 % sur les traitements du personnel, des subventions des collectivités affiliées dont le montant est fixé à 9 % des traitements et indemnités sujets à retenue, de l'actif des caisses locales transférées à la caisse autonome.

A l'expiration d'un délai de trois ans de mise en application de la loi, selon l'importance de l'actif de la caisse et des charges, qu'on aura pu alors évaluer le montant des retenues et celui des subventions des collectivités affiliées seront, s'il y a lieu revisées.

Gérée par la Caisse des dépôts et consignations à laquelle elle rembourse chaque année ses frais de gestion, la Caisse autonome est contrôlée par une commission de vingt-huit membres, instituée au ministère de l'Intérieur comprenant des fonctionnaires administratifs et des délégués des administrations locales et du personnel ¹.

(1) Art. 47 du projet de loi, *ibidem*, p. 780.

La loi nouvelle s'appliquerait aux agents des établissements publics d'assistance et de bienfaisance et serait naturellement complétée par un certain nombre de règlements d'administration publique.

Le projet de loi a été l'objet d'un nouveau rapport rédigé en avril 1930 par M. Sari. Quelques discussions ont eu lieu à son sujet notamment au Sénat les 27 mars 1931 et 26 mars 1932¹.

L'ensemble de la réforme sur les bases où elle a été étudiée ne coûterait pas au budget de l'Etat moins de 497 ou 498 millions, ceci résulte des renseignements statistiques qui ont été demandés aux départements et aux communes de France pour connaître le nombre des agents appelés à bénéficier des avantages prévus dans le projet de loi et des évaluations faites par la commission des finances du Sénat.

L'Etat doit, en effet, supporter les charges résultant du coefficient de majoration appliqué aux pensions des anciens retraités et toutes les dépenses occasionnées par la période transitoire.

La subvention de 9 % des traitements, versée par les collectivités, ne saurait être dépassée et les intéressés n'abandonneraient que 6 % de leur rémunération, le déficit de la caisse serait donc certain; il apparaîtrait aussitôt car les premiers agents qui se présenteraient pour toucher leurs pensions seraient les anciens retraités et presque en même temps qu'eux, les retraités de la période transitoire.

Le projet de loi n'est donc pas né viable.

Dans l'état de nos finances, proposer au Parlement

(1) Cf. J. O. 28 mars 1931, déb. parl., Sénat, p. 614-615 et 623.
J. O. 27 mars 1932, Déb. parl. Sénat.

de voter une réforme si onéreuse aboutirait à un échec certain.

D'ailleurs le petit groupe d'intéressés qui réclame le vote de la loi se réduit aux agents des communes rurales et des chefs-lieux de cantons qui ne sont pas encore dotés d'une caisse de retraite.

Les renseignements demandés aux préfetures, aux sous-préfetures et aux villes sont parvenus à la commission des finances du Sénat avec de grands retards et cinq ou six départements n'ont pas cru devoir répondre aux questions posées.

Les agents des villes et des préfetures et sous-préfetures ne veulent pas du projet.

Le Conseil d'administration du syndicat national des employés des préfetures et sous-préfetures, comme suite aux décisions adoptées à l'unanimité par son Assemblée générale du 9 novembre 1929, a adressé au Parlement la lettre suivante :

« Considérant que le projet de loi actuellement déposé au Sénat sur un nouveau régime de retraites départementales et communales n'a pas été sollicité par les employés de préfecture et sous-préfecture et supprime par ailleurs, une grosse partie des avantages qui sont actuellement garantis à ceux-ci par les règlements de leurs caisses locales de retraites :

« Considérant, au surplus que l'adoption dudit projet de loi pourrait avoir les conséquences les plus onéreuses à l'égard des finances communales :

Emet le vœu :

1° Que le personnel tributaire des caisses départementales ne soit pas compris dans le projet de loi en question et qu'il continue, en cette matière, à relever de ses caisses locales » ;

2°

Dans ces conditions il a paru plus expédient d'étudier la réforme sur d'autres bases. Les collectivités intéressées, les syndicats de fonctionnaires départementaux et communaux étudient en ce moment quelles sont, avec le système de la loi des assurances sociales, les modalités qui pourraient être employées dans certaines communes et dans certains départements pour permettre d'accorder une retraite aux anciens agents départementaux ou communaux.

TITRE TROISIÈME

Les Garanties d'ordre jurisprudentiel accordées aux Agents Départementaux et Communaux

Les Garanties d'Ordre Jurisprudentiel accordées aux Agents Publics Départementaux et Communaux

Maintenant que nous avons montré les garanties que donne leur statut légal aux divers agents publics départementaux et communaux il ne nous reste plus qu'à parler des diverses voies de recours ouvertes à l'employé ayant à se plaindre d'une mesure illégale prise contre lui.

En cette matière, les arrêts rendus par le Conseil d'Etat sont très intéressants. La suprême juridiction administrative avait, devant l'œuvre du législateur, établi une sorte de statut jurisprudentiel des agents que nous étudions, particulièrement des agents communaux.

Régularité des nominations, respect des règlements instituant le concours ou réservant l'accès de la carrière à certains agents bien déterminés, respect des règles relatives à l'avancement, à la constitution du tableau, stabilité dans l'emploi, annulation des révocations ou mises à la retraite, celles-ci étant considérées comme des révocations déguisées quand elles ont lieu d'office alors que l'employé n'a pas encore un droit certain à la pension de retraite; enfin admission de l'intervention des associations de fonctionnaires à prendre

en mains la cause d'un ou de plusieurs de leurs membres ¹, telles sont les conquêtes faites par les agents publics départementaux et communaux auprès du Conseil d'Etat.

(1) Cf. *La loi municipale*, MORGAND, T.I., p. 660, note.
Une association de communaux constituée conformément à la loi de 1901, jouit du droit d'ester en justice.

CHAPITRE I

Voies de recours relatives aux actes de nomination et aux promotions des Agents Publics Départementaux et Communaux

Après avoir décidé que les nominations, actes de pure administration, n'étaient pas susceptibles de lui être déférées, le Conseil d'Etat admet aujourd'hui les intéressés à former contre les nominations et les promotions un recours pour excès de pouvoir.

Certes, le recours pour incompétence formé contre une nomination émanée d'une autorité incompétente se rencontre difficilement dans la pratique, mais les voies de droit basées sur une violation des formes, sur un détournement de pouvoir ou une violation de la loi sont plus fréquentes.

Les nominations qui ont lieu sans concours préalable lorsque cette condition est exigée par la loi ou les dispositions réglementaires créant un statut à certaines catégories d'agents, sont susceptibles d'être déférées à la haute juridiction administrative et les décisions qui approuvent un tableau d'avancement

établi par une commission irrégulièrement composée doivent être annulées pour excès de pouvoir.

De même une nomination effectuée dans les formes prescrites et par une autorité compétente est annulable pour détournement de pouvoir si elle a été inspirée par des considérations étrangères au service.

Enfin le recours pour excès de pouvoir est ouvert toutes les fois que la nomination ou la promotion a eu lieu en violation d'une prescription légalement obligatoire pour l'Administration départementale ou communale, notamment en ce qui concerne les conditions d'aptitude requises pour être nommé ou promu.

Le Conseil d'Etat a renoncé à exiger comme condition de recevabilité du pourvoi la justification d'un droit acquis chez le demandeur, il suffit de justifier d'un simple intérêt ¹. L'ensemble des fonctionnaires de la carrière a un droit acquis à l'observation des règles protectrices de la fonction sans que chaque fonctionnaire soit personnellement atteint dans ses droits par une nomination ou une promotion illégale ².

Mais la possibilité de s'adresser au Conseil d'Etat pour que l'acte relatif à la promotion ou à la nomination soit annulé ne suffisait pas. C'est pourquoi l'agent peut déférer au tribunal administratif suprême l'acte annulé, par la voie contentieuse afin d'obtenir, par exemple, un rang d'ancienneté.

(1) Cons. d'Etat, 10 nov. 1911, 3^{me} espèce. D. P. 1913-3-119.

(2) APPLETON. *Traité élémentaire du contentieux administratif*, page 616, n° 341.

CHAPITRE II

Voies de recours relatives aux actes de suspension et de révocation des Agents Publics Départementaux et Communaux

C'est en cette matière que la jurisprudence du Conseil d'Etat est très intéressante à étudier principalement vis-à-vis des agents communaux livrés à la discrétion des municipalités par l'article 88 de la loi du 5 avril 1884.

Ces fonctionnaires étaient, en principe, congédiés à chaque renouvellement du Conseil municipal lorsque le scrutin amenait un parti nouveau à la mairie. Sans contester le droit du maire le haut tribunal administratif a exigé que ce droit s'exerçât selon des formes réglementaires et surtout en respectant l'article 65 de la loi de 1905 et il a alloué une indemnité en cas de congédiement basé non sur des fautes professionnelles mais sur des motifs politiques.

Nous n'avons rencontré qu'un très petit nombre de décisions concernant le personnel des départements, nous les avons négligées, mais il est bien entendu que la jurisprudence qui s'applique aux agents communaux s'applique de même aux fonctionnaires départementaux.

SECTION I

**SUSPENSIONS OU REVOCATIONS PRONONCEES
IRREGULIEREMENT — RECOURS POUR EXCES
DE POUVOIR — CONSEQUENCES DE L'ANNULATION**

Les agents municipaux révoqués ou destitués par le maire ou toute autre autorité ou simplement frappés d'une peine disciplinaire ont-ils un recours soit devant l'autorité administrative, soit devant les tribunaux judiciaires? L'autorité administrative s'est reconnue compétente, nous verrons plus tard comment, et aujourd'hui toute décision du maire ou d'un autre chef légalement compétent prononçant une peine disciplinaire et notamment la révocation, qui aurait été prise en violation d'une disposition du statut des employés de la commune ou de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 est entachée d'une irrégularité substantielle devant entraîner son annulation pour excès de pouvoir, lorsqu'elle a fait, dans le délai légal, l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat.

Autrefois, l'immense majorité des communes ne possédait pas de règlement assurant à leur personnel des garanties de carrière bien déterminées et le recours pour excès de pouvoir en cette matière était extrêmement rare. La cause principale d'ouverture de ce recours était l'inobservation de l'article 65 sur la communication du dossier.

Aujourd'hui il n'en est plus ainsi. Le personnel de toute commune a, on l'a vu, un statut ou du moins certaines garanties de stabilité. Et nombreux seront les pourvois relatifs à la violation des règles ainsi posées par le législateur ou les autorités municipales elles-mêmes.

On a vu un arrêté municipal annulé parce que le Conseil de discipline n'était pas composé d'une façon légale. Ce conseil comprenait, en effet, un agent d'une catégorie inférieure à celle de l'employé qui comparait devant lui ¹.

De même le Conseil d'Etat a considéré comme irrégulière la mention contenue dans l'avis d'un Conseil de discipline, que la révocation « a été adoptée à l'unanimité ». Cette mention étant une violation de la règle du secret du vote posé par le règlement municipal sur le statut du personnel qui disposait que le Conseil se prononce « à bulletins secrets sur la mesure à appliquer » ².

Un autre moyen souvent invoqué soit par les employés, soit par les autorités privées de l'exercice de leur droit a été l'incompétence de celui qui a prononcé la peine disciplinaire.

C'est le cas du maire révoquant un garde-champêtre ³ alors que ce droit est réservé au préfet ou au sous-préfet; du maire révoquant un préposé de l'octroi ⁴.

C'est enfin l'exemple du maire suspendant tous les mois son garde-champêtre, ce qui constitue une révocation déguisée ⁵.

(1) Cons. d'Et. 5 juin 1929, Dallennes, D. H. 1929, p. 384.

(2) Cons. d'Et., 25 juillet 1930, Simon, D. H. 1930, p. 528.

(3) Cons. d'Et., 5 août 1901, Bourdet, Rec. p. 752.

(4) Cons. d'Et., 25 avril 1902, Schmidlin, Rec. p. 315.

(5) Cons. d'Et., 31 juillet 1903, Roux, D. P. 1904-3-116.

Un dernier cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir est le détournement de pouvoir.

Nous avons déjà vu que le pouvoir de révocation du maire par exemple lui a été accordé non pour qu'il en abuse au gré de sa fantaisie mais uniquement dans l'intérêt du service.

Le Conseil d'Etat a maintes fois jugé « qu'il ne lui appartient pas de rechercher les motifs des décisions prises par le maire dans l'exercice de ses fonctions, de son autorité ». Mais si, pourtant, il ressortait des motifs eux-mêmes, soit de déclarations ou d'aveux du maire, soit des pièces du dossier, c'est-à-dire de documents fournis par l'Administration elle-même spontanément ou sur demande, que la révocation a été dictée par des raisons étrangères à l'intérêt du service, par exemple par des raisons politiques, il y aurait détournement de pouvoir et l'incorrection du but poursuivi entacherait l'arrêté d'un vice pouvant le faire annuler.

La première décision par laquelle le Conseil d'Etat a fait application du détournement de pouvoir en matière disciplinaire — et il s'agissait dans l'espèce d'un employé communal — est l'arrêt Maugras¹. Dans cette affaire le commissaire du gouvernement M. Romieu avait, d'ailleurs conclu au rejet du pourvoi en soutenant que les pouvoirs de l'Administration en matière disciplinaire sont absolus et que de tels arrêtés ne peuvent être annulés que pour incompétence ou vice de forme, les motifs échappant au juge administratif et il appuyait sa thèse sur la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat.

(1) Cons. d'Et., 16 nov. 1900, Maugras, D. P. 1902-3-10.

En fait, comme il est difficile de saisir le détournement de pouvoir, les recours fondés sur ce motif sont, en somme, exceptionnels.

Quelles sont les conséquences de l'annulation pour excès de pouvoir?

L'annulation met à néant la décision attaquée, c'est sa seule conséquence et il importe d'en bien comprendre la portée. L'employé qui l'a obtenue ne peut pas de ce fait, prétendre à être réintégré dans son emploi par les voies de droit : il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'ordonner la réintégration d'un fonctionnaire communal irrégulièrement révoqué¹.

D'autre part, elle ne comporte pas par elle-même l'allocation de dommages-intérêts : le recours pour excès de pouvoir n'est dirigé, en effet, que contre un acte administratif, l'arrêté de révocation. Ce n'est pas à dire toutefois, que l'annulation ne puisse avoir indirectement des conséquences pécuniaires. En effet, le recours pour excès de pouvoir a eu pour résultat d'annuler purement et simplement la décision, qui est censée n'avoir jamais existé. On se trouve dès lors en présence du seul acte de nomination qui, n'ayant cessé d'être en vigueur doit continuer, par là même, à produire toutes ses conséquences.

L'employé a donc le droit de se prévaloir du traitement attaché à ses fonctions depuis la cessation de celles-ci jusqu'au jour où sa situation se trouve régulièrement et définitivement fixée par une réintégration, une révocation nouvelle ou une mise à la retraite.

Vainement objecterait-on que pendant le temps où il demande à être payé, l'employé n'a pas exercé ses

(1) Cons. d'Et. 20 fév. 1914, Lombardi, Rec. p. 223.

fonctions. L'inexécution de son travail est uniquement due à un acte du maire, à une cause étrangère qui ne peut lui être imputée.

Durant cette période, l'employé peut également effectuer des versements à la caisse des retraites, si cette faculté lui était primitivement reconnue. Il a aussi le droit de réclamer un avancement à l'ancienneté dans le cas où il réalise les conditions requises. Il jouit en outre, de tous les avantages accessoires précédemment attachés à son emploi : gratifications, indemnités diverses. D'autre part, les diverses sommes qui lui reviennent portent intérêt conformément aux articles 1153 et 1154 du code civil.

Telles sont les conséquences qui découlent *indirectement* de l'annulation de l'arrêté de révocation : le Conseil d'Etat ne pouvant connaître d'une demande d'allocation de traitement ou d'une indemnité que sous la forme du recours contentieux ordinaire qui diffère essentiellement du recours pour excès de pouvoir ¹.

Nous verrons plus loin que la jurisprudence relative à l'allocation d'avantages pécuniaires aux agents communaux injustement révoqués a beaucoup varié.

SECTION II

REVOCATIONS DEGUISEES SOUS FORME DE SUPPRESSIONS D'EMPLOI

Lorsque la révocation était difficilement justifiable on a essayé de tourner la difficulté en donnant au congédiement l'apparence d'une suppression normale

(1) Cons. d'Et. 1^{er} août 1914, Lucmallé, Rec. p. 981 ; 14 mai 1915, Cousin, Rec. p. 160.

d'emploi. Au lieu de révoquer purement et simplement l'agent on a supprimé son emploi. Quelquefois même cette suppression était momentanée, l'emploi était rétabli peu de temps après, mais avec un nouveau titulaire, généralement un ami de la municipalité nouvellement élue.

Il y a incontestablement excès de pouvoir lorsqu'un maire supprime de sa propre initiative sans délibération préalable du Conseil municipal un emploi en vue duquel un crédit a été voté pour l'année tout entière et porté au budget approuvé par le préfet. Il y a là non un licenciement pour suppression d'emploi mais une révocation déguisée qui doit être précédée et entourée de toutes les formalités légales ¹.

En effet, seul le Conseil municipal peut supprimer l'emploi d'une façon indirecte en ne votant pas les crédits nécessaires qui sont à sa décision, dans la mesure toutefois où l'emploi et les dépenses y afférentes ne sont pas obligatoires.

Le Conseil municipal peut supprimer un emploi dès lors que cette suppression est la cause d'une réorganisation des services ² et l'arrêté du maire pris en exécution de la délibération du Conseil municipal est régulier ³. Cependant la suppression d'emploi ne peut avoir effet pour l'exercice en cours si elle n'est approuvée par le préfet, hors ce cas elle ne peut valoir que pour l'exercice suivant ⁴. Conformément à l'article 65 de la loi du 5 avril 1884 la nullité de droit d'une délibération ayant effet pour l'exercice en cours serait déclarée par arrêté motivé du préfet.

(1) Cons. d'Et. 18 mars 1921, Arnal et autres, Rec. p. 315.

(2) Cons. d'Et. 4 févr. 1921, Azema, Rec. p. 129.

(3) Cons. d'Et. 17 juin 1921, Riou, Rec. p. 592.

(4) Cons. d'Et. 4 juin 1924, Reilhac, Rec. p. 543.

La loi du 12 juin 1929 a remplacé l'article 67 de la loi de finances du 17 avril 1906 et décide qu'en cas de suppression d'emplois due à une réorganisation des services les agents communaux dans les villes de plus de 10.000 habitants et les employés départementaux doivent recevoir un autre emploi ou une compensation en rapport avec la situation perdue ou peuvent se voir attribuer, sous certaines conditions, une pension exceptionnelle. Elle est de nature à faire réfléchir les municipalités et les départements.

SECTION III

INDEMNITES EN CAS DE REVOCATION SANS MOTIFS LEGITIMES

Lorsque le maire ou son remplaçant révoque un agent communal, celui-ci a-t-il une action contre la commune, au cas où aucune faute de service ne pourrait lui être reprochée? Dans ce cas quel est le tribunal compétent?

Le Conseil d'Etat a décidé pendant longtemps que la responsabilité de la commune ne pouvait être engagée, au cas de révocation que si une convention était intervenue entre la commune et l'agent pour garantir une durée déterminée de fonctions ¹.

Comme en pratique pareille convention n'existait jamais, la commune était à l'abri de toute demande de dommages-intérêts.

(1) Cons. d'Et. 28 mars 1890, Drancey, Rec. p. 339.
29 avril 1892, Wottling, Rec. p. 412.
22 juillet 1898, Roux, Rec. p. 576.
8 août 1899, Burgat, Rec. p. 593.
15 déc. 1899, Adda, Rec. p. 734.

Cette jurisprudence se justifiait par ce motif que le maire, chef de la municipalité supportant comme tel la responsabilité morale de la bonne marche des services municipaux devait pouvoir se séparer de collaborateurs insuffisants ou coupables.

Mais nous savons que trop souvent le maire n'usait de son droit de révocation que pour satisfaire des rancunes politiques.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il été amené à décider que la révocation d'un employé municipal non motivé par une faute de service, engage la responsabilité communale ¹.

Les intéressés peuvent-ils donc s'adresser aux tribunaux pour obtenir des dommages-intérêts?

Cette question a, elle aussi, donné lieu à des interprétations diverses.

Le Conseil de préfecture est incompétent pour connaître d'une demande en indemnité pour privation d'emploi formée par un agent municipal ².

Les tribunaux civils ne peuvent connaître d'une action par laquelle des employés communaux demandent à la commune des dommages-intérêts pour brusque renvoi car l'acte de révocation constitue un acte administratif qu'il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'apprécier ³.

Le ministre de l'Intérieur est-il compétent?

(1) Cons. d'Et. 11 déc. 1903, Note Hauriou. — Villenave, S. 1903-III-161 ou Notes Hauriou classées par A. HAURIU, op. cit. III, p. 16.

Cons. d'Et. 15 février 1907, Lacourte, *note Hauriou*, S. 1912-3-49 ou Notes Hauriou, op. c., III, page 32.

(2) Conseil de préfecture, 12 janvier 1883. Cadot, S. 1884-III-76.

(3) Conflits 27 déc. 1879, Guidet, S. 1881, III, 36. Cass. 7 juillet 1880. S. 1880, I, 464.

Aucun texte ne le permet ¹.

Il ne reste donc plus que le Conseil d'Etat, l'instance doit être portée devant lui ².

Le premier arrêt du Conseil d'Etat se bornait à affirmer sa compétence, mais nous savons que le Conseil d'Etat n'a pas tardé à admettre le principe de la responsabilité des communes.

Quels sont donc les droits pécuniaires d'un fonctionnaire municipal dont la révocation est annulée pour excès de pouvoir?

Normalement par le seul fait que la mesure disciplinaire prise à son égard est annulée pour excès de pouvoir le fonctionnaire a le droit de recevoir son traitement depuis le jour où sa révocation a été prononcée jusqu'au jour où une décision légalement prise (mise à la retraite, réintégration ou révocation régulière) sera intervenue pour régler définitivement sa situation ³. Le Conseil d'Etat n'a pas admis toutes ces conséquences de l'annulation de l'arrêté de révocation vis-à-vis des fonctionnaires et agents communaux.

A partir de 1903 le Conseil d'Etat ayant depuis longtemps déjà admis sa compétence, estima que si la commune a le droit de révoquer, elle doit cependant une indemnité quand la mesure est injustifiée; le Conseil admit donc la recevabilité des demandes à fin d'indemnité ⁴. L'annulation de l'acte étant prononcée

(1) Cons. d'Et., Cadot, 13 déc. 1889, J. P. 1892, III, 17, note Hauriou.

Ibid. Wottling, 29 avril 1892, S. 94, III, 333.

(2) Voir les deux espèces citées à la note 1 et les arrêts Villenave et Lacourte déjà cités.

(3) Cons. d'Et. 29 mai 1903, Le Berre, S. 1904-3-121. Note Hauriou, cf. Notes Hauriou, *op. cit.*, III, p. 16.

(4) Cons. d'Et. 15 février 1907, Lacourte, S. 1907-3-49.

la conséquence fut l'allocation du traitement comme pour les fonctionnaires d'Etat¹. Mais bientôt l'arrêt Brau² décida que le fonctionnaire dont la révocation a été annulée ne peut prétendre au paiement du traitement proprement dit pour la période où il n'a pas exercé ses fonctions que si sa situation juridique est fixée par une disposition de loi ou de règlement émanant de l'autorité compétente. Au contraire, s'il s'agit d'un agent à l'égard duquel n'a été posée aucune garantie spéciale le Conseil appréciera l'indemnité d'après les circonstances.

Actuellement après la promulgation de la loi du 12 mars 1930 on peut dire que l'assimilation est complète entre les agents des communes et les fonctionnaires de l'Etat. Le recours pour excès de pouvoir entraînant l'annulation de l'acte de révocation du maire doit produire toutes ses conséquences et dans la section I de ce chapitre nous avons déjà eu l'occasion de dire quelles sont ces conséquences. Pour appuyer ces affirmations nous nous basons sur ce fait que sous le régime de la loi du 23 octobre 1919 les agents des communes possédant un statut conformément à cette loi se voyaient appliquer la jurisprudence concernant les employés de l'Etat³.

Observons toutefois que l'allocation du traitement et autres avantages n'est pas une conséquence de plein droit de l'annulation de la révocation, elle doit faire l'objet d'une demande spéciale, introduite par le minis-

(1) Cons. d'Et. 8 juillet 1910, Danger (S. 1913-3-7).

(2) Cons. d'Et. 13 mars 1914, Brau, Rec. p. 330.

(3) Cons. d'Et. 2 décembre 1921, Boorsch, Rec. p. 1002.

Ibid. 30 décembre 1921, Guidez, S. 1923-3-15 et la note.

Ibid. 20 avril 1923, Vernier, Rec. p. 340.

tière d'un avocat au Conseil¹ et seulement sous la forme d'un recours contre la décision du Conseil municipal refusant explicitement ou implicitement d'y faire droit².

La circonstance que l'arrêté de révocation n'a pas été attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir ou que le recours pour excès de pouvoir a été rejeté par le Conseil d'Etat n'est pas de nature à priver l'agent révoqué du droit d'intenter contre la commune une action en indemnité à raison des conditions dans lesquelles la révocation a été prononcée³.

Le montant de l'indemnité est, dans chaque cas déterminé en tenant compte des éléments de fait et des circonstances particulières à chaque espèce. Le chiffre atteint par le traitement de l'employé révoqué, son âge, la durée et la valeur de ses services, les fautes professionnelles qu'il a commises, sont autant d'éléments que le Conseil d'Etat, arbitrant le montant de l'indemnité en équité, prend en considération.

Toute cette jurisprudence relative aux indemnités dues aux agents communaux en cas de révocation sans motifs légitimes s'applique aux agents départementaux.

L'agent départemental ne peut saisir le Conseil d'Etat d'une demande tendant à faire condamner le département sans avoir soumis au préalable sa demande au Conseil général.

(1) Cons. d'Et. 18 mars 1921, Arnal, Rec. p. 314.

Ibid. 8 août 1921, Coulon, Rec. p. 843.

Le recours pour excès de pouvoir est, au contraire, dispensé du ministère d'un avocat.

(2) Cons. d'Et. 27 oct. 1922, Gossard, Rec. p. 761.

(3) Cons. d'Et. 13 mai 1921, L'Haridon, Rec. p. 478.

Cons. d'Et. 5 mai 1922, Sornet, Rec. p. 389.

Si cette Assemblée s'est réunie et si quatre mois se sont écoulés, sans qu'elle se soit prononcée sur ladite demande, le fonctionnaire peut valablement former le pourvoi devant le tribunal administratif suprême ¹.

(1) Cons. d'Et. 28 juillet 1911, Guélaud, Rec. p. 925.

CHAPITRE III

Voies de recours ouvertes aux Agents Publics Départementaux et Communaux en matière de Traitements et de Pensions

Le contentieux de la liquidation et du paiement du traitement qui constituent des opérations administratives relève du Conseil d'Etat par la voie du recours de pleine juridiction. Il en résulte que bien des contestations devraient être abandonnées comme portant sur des sommes peu élevées pour justifier les frais à engager si le Conseil d'Etat n'avait admis les intéressés à se pourvoir devant lui par la voie du recours pour excès de pouvoir contre les décisions illégales qui leur font grief ¹.

Les contestations relatives aux honoraires des architectes quand ils sont calculés en raison du montant des travaux dirigés par eux sont portées devant le Conseil de préfecture, sauf appel devant le Conseil d'Etat. C'est là une exception.

(1) APPLETON. *Traité élémentaire du contentieux administratif*, p. 456, n° 245.

Quant au contentieux des pensions, si le préfet refuse de liquider une retraite départementale l'intéressé peut s'adresser au ministre de l'intérieur par la voie du recours hiérarchique ou se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Mais si le Conseil général s'est réservé dans le règlement de la caisse le pouvoir de statuer lui-même sur les demandes de pension seul le recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif suprême est possible, le recours hiérarchique n'existe pas car le ministre n'est pas le supérieur hiérarchique du Conseil général.

« L'exécution des décisions du Conseil d'Etat, en matière de pensions départementales est assurée en tant que de besoin par l'inscription d'office des crédits au budget du département » ¹.

Le préfet n'est pas tenu, en matière de pensions communales de suivre l'avis du Conseil municipal. Il peut en cas de refus de cette Assemblée de voter les crédits nécessaires inscrire d'office un crédit au budget de la commune.

La décision du préfet — ou du Conseil général s'il y a lieu — en matière de pensions départementales ou communales peut être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, dans le délai normal de deux mois à partir de la notification de la décision. Le délai de trois mois, prévu par l'article 66 de la loi du 14 avril 1924, ne concerne que les pensions de l'Etat.

(1) Voir APPLETON, *op. cit.*, p. 464-465.

CHAPITRE IV

La Situation Particulière de quelques Agents de l'Administration Départementale et Communale

Jusqu'à présent nous avons parlé surtout des fonctionnaires départementaux et communaux qui, dans une situation légale et réglementaire, bénéficient de garanties nombreuses et importantes ¹.

Il ne faut pas se méprendre sur le sens à donner à certaines expressions employées par la loi ou les règlements. Les « ouvriers nommés à titre permanent » sont en réalité des fonctionnaires, bien que leur nomination soit souvent précédée d'un accord de volonté : Lorsqu'ils sont sous le coup d'une mesure disciplinaire ils bénéficient des dispositions de l'article 65 de la loi de finances de 1905 sur la communication du dossier et s'ils sont agents communaux, ils peuvent en outre demander l'intervention du Conseil de discipline prévu par la loi du 12 mars 1930 ².

(1) La situation de ces fonctionnaires ne peut être modifiée par des accords contractuels cf. Cons. d'Et. 29 oct. 1929. PORTEBOIS, D. P. 1929-3-57 et la note de M. BIENVENUE.

(2) Cf. art. 3 du décret du 23 juillet 1930 modifié par le décret du 9 février 1932 (J. O. du 18 février).

C'est donc, croyons-nous, aux tribunaux administratifs à connaître des questions concernant leur licenciement.

Tout autre est la condition des auxiliaires des services publics départementaux ou communaux, des employés subalternes des régies à caractère industriel ou commercial et du personnel des concessionnaires de service public départemental ou communal.

Ces divers agents ne sont pas en possession d'un état fondé en titre, ils ne relèvent pas du droit public et administratif, ils sont régis par le contrat de louage de services du code civil. Ce sont des ouvriers.

Leur situation étant surtout protégée par les tribunaux, il convenait de l'étudier ici ou plus exactement de reprendre et de compléter ce que nous avons déjà dit à leur sujet.

SECTION I

LA SITUATION DES AGENTS AUXILIAIRES DES SERVICES PUBLICS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

L'auxiliaire est un particulier qui après accord avec la personne morale, coopère accidentellement et généralement pour un temps assez limité au fonctionnement du service public départemental ou communal.

Les rapports entre les administrations publiques départementales et communales et les auxiliaires ne sont pas d'ordre légal et réglementaire mais d'ordre contractuel.

La convention qui intervient entre les parties est un contrat de louage de services, un contrat ordinaire de travail qui, au point de vue contentieux, relève des tribunaux judiciaires. Un recours pour excès de pouvoir serait irrecevable contre l'acte de congédiement de l'auxiliaire et l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître des demandes en indemnité formulées par l'ouvrier congédié.

Il en est ainsi des contestations engagées entre un hospice et un simple journalier ¹.

L'arrêt Mourgues est très explicite à ce sujet.

« Le sieur Mourgues avait été engagé par l'Administration des Hospices civils de Bordeaux comme ouvrier électricien; il a toujours été payé à la journée et n'a jamais été compris dans les cadres permanents du personnel administratif hospitalier, il ne se trouvait dès lors pas vis-à-vis de l'Administration des hospices de Bordeaux dans la situation d'un fonctionnaire mais dans celle d'un ouvrier lié à la dite Administration par un contrat de travail à durée indéterminée dans les termes de l'article 1780 du Code civil devenu l'article 23 du livre I du Code du travail » ² et c'est pourquoi le Conseil d'Etat a admis la compétence judiciaire.

Des dommages-intérêts seront donc alloués à l'ouvrier en cas de résiliation abusive du contrat qui le lie à l'Administration ou d'inobservation du délai-congé établi par les usages.

L'auxiliaire est obligatoirement affilié aux assurances sociales s'il peut être considéré comme salarié du point de vue de la loi du 5 avril 1928-30 avril 1930,

(1) Cons. d'Et. 6 mai 1921, Mourgues, Rec. p. 450-452.

(2) Sur tous ces points cf. APPLETON, op. cit., p. 222-223, n° 120.

c'est-à-dire s'il accomplit 90 journées de travail à durée normale pendant une année¹ et s'il gagne par an moins de 15.000 fr.

SECTION II

LA SITUATION DU PERSONNEL DES SERVICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX EXPLOITES EN REGIE PAR LE DEPARTEMENT OU LA COMMUNE

D'après le Conseil d'Etat le personnel subalterne des services industriels en régie est lié à l'Administration par un véritable contrat de louage de services du droit privé².

Le personnel de direction, au contraire a la qualité de fonctionnaire. Un arrêt du 15 mai 1930 Corbin³ est très significatif à ce sujet.

« Considérant, dit le Conseil d'Etat, qu'eu égard à l'emploi qui était occupé par le requérant et qui ne correspondait pas à une fonction de direction, l'autorité judiciaire est seule compétente, sous réserve, s'il y a lieu, du renvoi des questions préjudicielles devant la juridiction administrative, pour connaître du litige soulevé par le sieur Corbin; que, dès lors, la requête présentée au Conseil d'Etat n'est pas recevable... ».

(1) Art. 1, § 2, loi du 5 avril 1928-30 avril 1930.

(2) APPLETON, *op. cit.*, n° 121, p. 225-226. Cette jurisprudence est critiquée par M. Jèze qui veut une compétence administrative sauf exceptions légales.

(3) *Jur. mun. et rur.*, III^{me} partie, p. 13.

Cette jurisprudence présente un intérêt particulier au moment où les régies municipales de « services d'intérêt public à caractère industriel et commercial » sont appelées à se développer par suite du statut qui leur a été donné par le règlement d'administration publique du 17 février 1930 pris en exécution du décret du 28 décembre 1926.

Les salariés travaillant pour le compte des départements ou des communes peuvent se prévaloir des dispositions de la loi de 1898 sur les accidents du travail pourvu qu'à raison de la nature du travail exécuté et des conditions dans lesquelles il a été exécuté le département ou la commune puisse être considéré comme un chef d'entreprise¹. Et cela qu'il s'agisse d'ouvriers employés dans un service exploité en régie ou non.

Il y a cependant désaccord entre la Chambre Civile et la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation quant à l'application de la loi de 1898 aux ouvriers municipaux.

D'après cette dernière Chambre et d'après quelques Cours d'appel il ne suffit pas pour que la loi s'applique que l'entreprise communale affecte une forme industrielle, il faut que l'entreprise ait un but lucratif. Cette notion de bénéfice est essentielle.

Les ouvriers attachés à un service municipal de voirie vicinale, d'enlèvement des boues, etc... ne sont donc pas protégés par la loi².

(1) Cass. 19 mars 1919, D. P. 1920, 1, 65.
Civ. 5 janvier 1925, D. H. 1925, p. 79.
Civ. 18 janvier 1928, D. H. 1928, p. 116.

(2) Req. 3 janvier 1912, D. P. 1912, 1, 29.
Req. 13 nov. 1923, D. H. 1924, p. 28.

Une entreprise d'enlèvement des boues ne constitue même pas une entreprise de transport au regard de la loi de 1898.

Si les boues ou ordures ménagères sont traitées industriellement et transformées en engrais destinés à la vente la protection légale existe ¹.

La Chambre civile, au contraire, ne s'attache qu'à la nature du travail et aux risques qu'il implique ². Cette jurisprudence doit être approuvée. Les Administrations publiques même lorsqu'elles exploitent en régie des entreprises à caractère commercial et industriel, recherchent moins un bénéfice que la satisfaction d'un intérêt général.

Lorsque la législation sur les accidents du travail reçoit application, les parties peuvent régler à l'amiable les petites indemnités, en cas de désaccord le juge de paix est compétent.

Pour les rentes, l'intervention du président du tribunal civil est exigée, en cas de désaccord ce magistrat renvoie l'affaire devant le tribunal civil.

Le tribunal du lieu de l'accident est le plus souvent compétent.

De même que les auxiliaires, les ouvriers des régies industrielles ou commerciales sont affiliés obligatoirement aux assurances sociales s'ils ont, au regard de la loi de 1928-1930 la qualité de salariés. En cas d'ac-

(1) Nancy, 25 nov. 1921. Gaz. Pal. 1921, 1, 22.

Req. 17 juil. 1929. D. H. 1929, p. 425.

Sur tous ces points cf. PIC. *Traité élémentaire de législation industrielle*. 6^{me} édition, p. 758, n° 1094 bis.

(2) Civ. 30 juin 1924. D. H. 1924, p. 601.

Civ. 13 janvier 1928. D. H. 1928, p. 116.

cident les uns et les autres ne peuvent, s'ils sont assurés obligatoires cumuler le demi-salaire prévu par la loi de 1898 et l'indemnité journalière de l'article 5 ou de l'article 9 de la loi de 1928-1930.

SECTION III

LA SITUATION DU PERSONNEL DU CONCESSIONNAIRE DE SERVICE PUBLIC DEPARTEMENTAL OU COMMUNAL

Le concessionnaire de service public est un particulier (ou une société) qui, à la suite d'un accord avec le département ou la commune est chargé d'assurer à ses frais et risques, avec un personnel à lui pendant un certain temps la marche d'un service public et qui, en retour est autorisé à se rémunérer au moyen de taxes sur les usagers.

Le concessionnaire demeure un simple particulier, une société concessionnaire est un simple groupement de droit privé.

Les agents subordonnés au concessionnaire ne sont pas des fonctionnaires, il n'y a même aucun lien entre eux et la personne morale, ils sont liés au concessionnaire par un contrat de travail ordinaire. Ceci n'empêche pas l'Administration de pouvoir remanier le service, mais si les mesures viennent faire échec aux dispositions du contrat l'agent a droit à une indemnité. De même, en raison de l'idée de continuité du service une grève de ces agents doit être tenue pour illicite.

La situation des ouvriers employés dans une concession de service public est donc un peu différente de celle des ouvriers de l'industrie privée. La bonne marche du service importe, en effet, à l'ensemble du public.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces agents. Il était bon cependant pour être complet de signaler leur état.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, on a pu mesurer tout le progrès réalisé dans la situation des agents publics départementaux et communaux, depuis ces dernières années.

La loi du 1^{er} avril 1920 donne de nombreuses garanties de carrière à une catégorie très intéressante de fonctionnaires départementaux : les employés des bureaux des préfectures.

Quant à la loi du 23 octobre 1919, elle a mis fin à l'instabilité des fonctions pour un grand nombre d'employés communaux, la loi nouvelle du 14 mars 1930 va plus loin et étend sa protection à tous les agents non pourvus déjà d'un statut légal. Nous ne verrons donc plus à chaque renouvellement des municipalités, ces hécatombes d'agents communaux, c'est déjà beaucoup. La fonction communale est à tous les degrés un métier, elle a cessé d'être la monnaie d'appoint des dettes électorales.

Les ouvriers départementaux et communaux, enfin, ont une situation aussi avantageuse que celle des ouvriers de l'industrie privée et n'ont pas, autant que ces derniers, à craindre le chômage.

Cependant les réformes déjà obtenues : stabilité dans l'emploi, conseils de discipline, garantie des situations acquises ne donnent pas entièrement satisfaction au personnel des services publics départementaux et communaux, il reste encore du chemin à parcourir avant qu'il ait exactement la situation à laquelle il a droit.

Les agents communaux réclament l'adjonction à la loi du 12 mars 1930 d'une clause obligeant les maires à appliquer les décisions des conseils de discipline intercommunaux; nous n'en sommes pas partisans, ce serait diminuer l'autorité du maire responsable devant le Conseil municipal de la marche des services de la commune, d'ailleurs dans les services de l'Etat les Conseils de discipline sont toujours des organes consultatifs. Le Conseil de discipline intercommunal est paritaire, c'est là un avantage énorme que n'ont pas les employés de préfecture et dont devraient, pour l'instant, se contenter les agents communaux.

D'autres revendications concernant la substitution au régime des assurances sociales, pour les fonctionnaires des petites communes rurales, du système des retraites; l'exigence d'un traitement minimum; l'amélioration du recrutement, toujours à l'ordre du jour, nous paraissent plus fondées.

Espérons que ces justes revendications seront un jour et le plus tôt possible sanctionnées par un vote du Parlement.

PRINCIPAUX TEXTES

COMMENTES

LOI DU 1^{er} AVRIL 1920

Loi relative à la réorganisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures et à l'attribution d'un statut au personnel de ces services

*(J. O. du 2 avril 1920, modifiée dans son art. 3
par la loi du 20 mars 1931, J. O. du 22 mars)*

ART. 1^{er}. — Le personnel des bureaux de la préfecture et des sous-préfectures constitue, dans chaque département, un corps d'administration soumis aux dispositions de la présente loi. Il est exclusivement recruté au concours, en dehors des cas prévus par la loi sur le recrutement de l'armée.

Les conditions du concours d'admission, les règles générales d'avancement et de licenciement, la composition et les attributions des conseils de discipline seront fixées par un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans les six mois de la promulgation de la présente loi.

En ce qui concerne le recrutement des employés du service des archives, le concours d'admission comprend, en outre des matières générales, des matières particulières à ce service, et l'archiviste départemental fera partie du jury.

ART. 2. — Le personnel des bureaux de la préfecture comprend :

Le cabinet du préfet;

Le personnel des divisions, du greffe du conseil de préfecture, des services d'expédition ou de dactylographie, du service des archives, à l'exclusion de l'archiviste;

Les employés départementaux des services d'inspection ou de contrôle de l'assistance et de l'hygiène publiques et du service vétérinaire, à l'exclusion des contrôleurs sur place ou inspecteurs de ces services;

Les huissiers, gardiens de bureau et concierges.

Par dérogation aux dispositions de l'article premier :

1° Le chef et éventuellement le chef adjoint ou le sous-chef du cabinet du préfet ne sont pas soumis à l'obligation du recrutement par voie de concours. Ils ne peuvent être nommés ou promus à aucun emploi des bureaux qu'en satisfaisant aux conditions légales et réglementaires;

2° L'archiviste départemental continue à être régi par des dispositions spéciales.

ART. 3. — Les seuls grades ou emplois admis pour le personnel dénommé aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article précédent sont ceux de chef de cabinet, chef adjoint ou sous-chef de cabinet, chef de division, chef de bureau, rédacteur ou rédacteur principal, expéditionnaire, dactylographe.

Ce personnel est constitué en bureaux et en divisions, à l'exception des employés attachés au cabinet et de ceux visés au paragraphe 4 précité, quand leur effectif ne comporte pas cette organisation.

Un bureau comprend un chef de bureau et au moins trois employés; dont deux rédacteurs. Une division comprend au moins deux bureaux. Dans toute préfecture, à l'exception de celle du territoire de Belfort il y a au moins deux divisions.

Le secrétaire greffier du conseil de préfecture inter-départemental a le grade de chef de bureau ou chef de division; les secrétaires greffiers adjoints ont le grade de rédacteur, rédacteur principal ou chef de bureau.

Par dérogation au paragraphe 3, le premier employé du service des archives pourra obtenir, sans quitter ce service, le grade de chef de bureau, quel que soit l'effectif du personnel.

ART. 4. — Les bureaux des sous-préfectures comprennent au minimum un secrétaire et un rédacteur expéditionnaire.

Le grade de secrétaire est assimilé à celui de chef de bureau.

ART. 5. — Les cadres effectifs des bureaux de la préfecture et des sous-préfectures seront déterminés, pour

chaque département, par un arrêté réglementaire du préfet, pris en conformité d'une délibération du conseil général et soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur; cette approbation est subordonnée au vote de la loi de finances ouvrant les crédits afférents à la part de l'Etat.

ART. 6. — La présente loi n'est pas applicable au personnel des bureaux de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police.

LOI DU 20 AVRIL 1920

Loi portant ouverture de crédits sur l'exercice 1920, en vue de l'augmentation des traitements du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures

ART. 1^{er}. — Il est ouvert au ministre de l'Intérieur, en addition aux crédits provisoires alloués par les lois de finances des 30 décembre 1919 et 31 mars 1920 et par des lois spéciales pour les dépenses ordinaires des services civils de l'exercice 1920, un crédit de 4.200.000 frs applicable à un chapitre 16 *bis* : « Rappel des augmentations de traitements du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures pendant le deuxième semestre de 1919. »

ART. 2. — Les traitements de chef de cabinet, chef adjoint et sous-chef de cabinet sont en totalité à la charge de l'Etat.

Les autres dépenses résultant de la rémunération du personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures sont supportées par le département et l'Etat dans les conditions déterminées ci-après :

En premier lieu, il est déduit du montant de la dépense totale.

1° Les sommes affectées, à titre de frais d'administration, à la rémunération des employés chargés de l'exécution des lois spéciales et soumis à un régime financier particulier;

2° Les sommes d'origines diverses provenant notamment de la contribution des différents ministères pour des objets déterminés, des prélèvements sur des frais de contrôle des chemins de fer ou de tramways départementaux, et, en général, toutes sommes afférant à des travaux spéciaux.

Ces ressources, groupées en fonds commun, sont affectées à la dotation financière de l'ensemble des services.

Les déductions opérées, la dépense restante est répartie entre l'Etat et le département, sans que la participation des départements puisse être, en aucun cas, inférieure à 33 % supérieure à 66 % de ladite dépense, conformément au barème annexé à la présente loi.

ART. 3. — Les employés des préfectures et sous-préfectures continuent à participer aux caisses de retraite établies conformément à l'article 46, n° 21, de la loi du 10 août 1871.

L'Etat participera à la constitution des retraites de ces employés au moyen d'un versement forfaitaire de 5 %, calculé sur la partie de leurs traitements qui représente la part de l'Etat.

L'employé passant d'un département dans un autre devient de plein droit tributaire de la caisse des retraites de ce dernier département, en faisant compter, pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation, des services antérieurs dans les préfectures et sous-préfectures, avec transfert des retenues qu'il aura subies pour lesdits services, quelles que soient à cet égard les dispositions des statuts des caisses de retraites.

Si le règlement d'une des caisses intéressées comporte pour tout ou partie du personnel, le système du livret individuel, le transfert s'applique également aux subventions départementales calculées d'après le règlement qui prévoit ces subventions.

ANNEXE

Barème applicable à la répartition des dépenses et du service des retraites du personnel des bureaux des préfectures entre l'Etat et les départements.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL RAPPORTÉ A LA POPULATION PAR 100 HABITANTS	PORTION DE LA DÉPENSE A COUVRIR	
	PAR LES DÉPARTEMENTS	PAR L'ÉTAT
	p. 100	p. 100
De 5 frs et au-dessous.....	33	67
De plus de 5 fr. à 6 fr. inclus.	36	64
6 7 — .	39	61
7 8 — .	42	58
8 9 — .	45	55
9 10 — .	48	52
10 11 — .	51	49
11 12 — .	54	46
12 13 — .	57	43
13 14 — .	60	40
14 15 — .	63	37
Au-dessus de 15 — .	66	34

Vu pour être annexé à la loi du 20 avril 1920, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés.

REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

du 17 juillet 1920 (J. O. du 24 juillet 1920)

intervenu en application de l'article premier

Paragraphe 2 de la loi du 1^{er} avril 1920; modifié le 14 janvier 1922 (J. O. du 31 janvier 1922), le 5 septembre 1925 (J. O. du 13 septembre 1925), le 31 décembre 1928), J. O. du 4 janvier 1929), le 10 juillet 1930 (J. O. du 11 juillet 1930), le 15 novembre 1930 (J. O. du 19 novembre 1930).

CHAPITRE I

RECRUTEMENT

ART. 1^{er}. — Peuvent seuls se faire inscrire pour l'emploi de rédacteur dans les bureaux des préfectures et sous-préfectures, les Français des deux sexes jouissant de leurs droits, âgés de 18 ans au moins et de trente ans au plus à la date du concours et titulaires d'un diplôme du baccalauréat, du brevet supérieur de l'Enseignement primaire, du diplôme de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales ou des écoles supérieures de commerce reconnues par l'Etat, du certificat de fin d'études secondaires, de la capacité en droit, ou d'un brevet d'officier des armées de terre ou de mer.

Sont dispensés de la production d'un des diplômes, certificats ou brevets ci-dessus les expéditionnaires et dactylographes comptant au moins cinq ans de service.

L'arrêté du préfet fixant la date du concours indique le nombre de places mises au concours; ce nombre est limité à celui des emplois dont la vacance peut être prévue pour l'année. L'arrêté est publié quarante jours à l'avance. Les candidats se font inscrire au secrétariat général de la préfecture dans les vingt jours qui suivent la date de l'arrêté. La liste des inscriptions est close à l'expiration de ce délai. Dix jours avant l'ouverture des épreuves, le préfet arrête la liste des candidats admis à concourir et la dépose au secrétariat général de la préfecture.

Lorsque l'effectif féminin, tant à la préfecture que dans les sous-préfectures, atteint le tiers des emplois de rédacteurs, le préfet a la faculté de réserver les places mises au concours aux candidats du sexe masculin.

Le jury du concours est composé ainsi qu'il suit :

Le secrétaire général de la préfecture, président.

Deux personnes qualifiées et deux chefs de division de la préfecture désignés par le préfet.

Si le concours est ouvert pour un emploi des archives, un des deux chefs de division est remplacé par l'archiviste départemental. Le concours comporte des épreuves

écrites et orales dont les conditions et le programme sont établis par arrêté réglementaire du préfet. Le même arrêté énonce les pièces à fournir à l'appui de la demande d'admission au concours.

Il est attribué pour les épreuves écrites une majoration de points de :

1° 6 % aux anciens militaires dont le droit à pension aura été reconnu par application de la loi du 31 mars 1929;

2° 10 % à ceux de ces derniers qui auront en outre été déclarés par la commission de réforme inaptes au service militaire.

Les candidats reçus sont nommés au grade de rédacteur dans l'ordre du classement établi par le concours.

ART. 2. — Les expéditionnaires, dactylographes, huissiers et concierges des préfectures et sous-préfectures sont recrutés parmi les candidats désignés dans les conditions fixées par la loi du 30 janvier 1923, modifiée par la loi du 21 juillet 1928. A défaut de ces candidats les expéditionnaires et dactylographes sont recrutés dans les conditions ci-après :

ART. 3. — Peuvent seuls se faire inscrire en vue du concours pour l'emploi de dactylographe (ou d'expéditionnaire) les Français des deux sexes jouissant de leurs droits, âgés de dix-huit ans au moins et de trente ans au plus à la date fixée pour le concours.

La limite d'âge ci-dessus est reculée d'un temps égal à la durée des services antérieurs civils ou militaires ouvrant des droits à une pension de retraite.

Les conditions d'ouverture du concours sont réglées conformément aux dispositions de l'article 1^{er}.

Le jury du concours est composé ainsi qu'il suit :

Le secrétaire général de la préfecture ou, à défaut, un fonctionnaire de l'Administration préfectorale désigné par le préfet, président.

Un chef de division et un dactylographe professionnel, homme ou femme pris en dehors des cadres de la préfecture et désignés par le préfet.

Le concours comporte des épreuves écrites et orales dont les conditions et le programme sont établis par

arrêté réglementaire du préfet. Le même arrêté énonce les pièces à fournir à l'appui de la demande d'admission au concours.

ART. 4. — La durée du stage compte pour l'avancement. Toutefois, sont dispensés du stage les expéditionnaires et dactylographes en fonctions et qui ont subi avec succès les épreuves du concours pour l'emploi de rédacteur, à la condition qu'ils fassent, depuis plus d'un an partie des cadres de la préfecture ou des sous-préfectures.

CHAPITRE II

AVANCEMENT

ART. 5. — L'avancement dans chaque grade a lieu d'office, à l'ancienneté, d'une classe à la classe immédiatement supérieure, après trois années de services dans la classe occupée.

Nul ne peut être promu au choix à une classe supérieure s'il ne compte deux années de service dans la classe qu'il occupe et s'il n'est porté à un tableau d'avancement dressé dans le mois de décembre de chaque année par une commission composée ainsi qu'il suit :

Le préfet, président;

Le secrétaire général de préfecture, ou, à défaut, un fonctionnaire de l'administration préfectorale désigné par le préfet;

Un sous-préfet ;

Les chefs de division;

L'archiviste départemental fait partie de la commission lorsqu'un employé appartenant à son service réunit les conditions pour être inscrit au tableau.

Les chefs de division ne participent pas à l'établissement du tableau d'avancement qui concerne leur grade.

Le nombre des inscriptions au tableau doit corres-

pondre au nombre d'avancements de classe qui peuvent être prévus pour l'année en cours.

Si, dans le courant de l'année, le tableau est épuisé, il est dressé, dans les mêmes formes un tableau complémentaire.

ART. 6. — La promotion au grade de chef de bureau ou de chef de division a lieu au choix.

Nul ne peut être nommé à l'un de ces emplois, s'il n'est porté sur un tableau d'aptitude dressé par la commission prévue à l'article précédent.

Les chefs de division ne participent pas à l'établissement du tableau d'aptitude qui concerne leur grade.

Les chefs de bureau sont choisis parmi les rédacteurs principaux de la préfecture ou des sous-préfectures du département.

Les chefs de division sont choisis parmi les chefs de bureau comptant au moins quatre ans de services dans leurs fonctions.

Les inscriptions au tableau d'aptitude ont lieu suivant l'ordre d'ancienneté de service dans l'emploi ou les emplois occupés.

Le tableau d'aptitude ne doit comprendre qu'un nombre d'inscriptions correspondant aux promotions prévues pour l'année.

Les nominations ont lieu dans l'ordre des inscriptions au tableau.

Toutefois, dans le cas où la commission prévue à l'article précédent aurait estimé qu'aucun employé ne peut être inscrit au tableau d'aptitude, le préfet pourra nommer à un emploi vacant un employé d'un autre département pourvu du même grade ou déjà porté au tableau d'aptitude pour le grade.

Tout employé promu au grade supérieur est placé dans la classe de ce grade qui correspond à un traitement égal, ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait avant sa promotion.

ART. 7. — Les employés d'une préfecture ou d'une sous-préfecture peuvent être nommés dans un autre département, soit par permutation, soit directement. Ils conservent la classe qu'ils occupent dans leur emploi et leur ancienneté dans cette classe.

CHAPITRE III

DISCIPLINE

ART. 8. — Les peines disciplinaires sont :

L'avertissement ;

Le blâme avec inscription au dossier ;

Le retard dans l'avancement à l'ancienneté ou la radiation du tableau d'avancement ;

La rétrogradation de grade ou de classe ;

La suspension sans que sa durée puisse excéder six mois ;

La révocation.

L'avertissement et le blâme avec inscription au dossier sont prononcés par le préfet ou le sous-préfet.

Les autres peines sont prononcées par le préfet après avis d'un conseil de discipline composé comme suit :

Le secrétaire général de la préfecture, président.

Le sous-préfet du département le plus ancien dans la classe la plus élevée.

Les deux chefs de division les plus anciens dans le grade.

Deux employés du même grade que l'employé déféré ou d'un grade assimilé ; ces employés, ainsi que leurs suppléants, sont élus tous les deux ans, à la majorité par leurs collègues, ils sont rééligibles. Les conditions d'élection sont réglées par arrêté du préfet.

Ne peut siéger dans le conseil de discipline le chef de service ou l'employé sur le rapport duquel les poursuites disciplinaires ont été décidées.

L'archiviste départemental et les chefs de service désignés à l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1920 sont assimilés pour la constitution du conseil de discipline aux chefs de division.

En cas d'empêchement du secrétaire général, la présidence est exercée par le sous-préfet.

ART. 9. — L'employé déféré au conseil de discipline est mis en demeure par lettre recommandée, de prendre connaissance à la préfecture de son dossier et de toutes les pièces relatives à l'affaire.

Communication lui est donnée en même temps des noms des membres appelés à siéger au conseil de discipline et des suppléants des représentants du personnel.

Il lui est accordé un délai de dix jours, à dater de la mise en demeure ci-dessus, pour présenter sa défense et pour désigner, s'il y a lieu, son défenseur ainsi que les personnes qu'il désire faire entendre.

ART. 10. — Le conseil de discipline se réunit dans le mois qui suit l'expiration des délais prévus à l'article précédent ; il entend sur sa demande l'employé déféré, le défenseur, s'il y a lieu, ainsi que les personnes citées par les parties et celles qu'il croit devoir convoquer spontanément. Il statue hors de la présence de l'employé.

ART. 11. — Le délibération du conseil de discipline n'est valable que si elle est prise par quatre membres au moins.

L'employé déféré bénéficie s'il y a lieu du partage des voix. L'avis du conseil de discipline est motivé. Il est reproduit dans la décision du préfet. Cette décision est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée. Si la peine prononcée est celle de la suspension, il est tenu compte, pour sa durée, de la durée de la suspension provisoire prévue à l'article 9.

ART. 12. — En cas de faute grave ou en cas d'urgence le préfet peut exceptionnellement prononcer la suspension d'un employé avant la comparution de celui-ci devant un conseil de discipline. Si la peine prononcée ultérieurement n'est ni la révocation, ni la suspension, l'employé aura droit à son traitement pendant la durée de la suspension.

En cas de suspension préalable, le conseil de discipline doit statuer dans le délai d'un mois.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 13. — Dans le département du Rhône, le secrétaire général pour l'administration et le secrétaire général pour la police siègent simultanément dans la commission prévue à l'article 5. Le secrétaire général pour l'Administration siège dans la commission prévue aux articles 1 et 3.

Le secrétaire général pour la police siège dans le conseil prévu à l'article 8, lorsque l'employé déféré appartient à son service.

Dans les départements où il existe un secrétaire général pour la reconstitution des régions libérées, celui-ci ne siège pas dans les commissions ou conseils prévus au présent règlement.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

(Sans intérêt actuellement).

PROJET DE LOI

**tendant à instituer un régime des retraites
des fonctionnaires, employés et ouvriers
départementaux et communaux**

(Doc. parl. Sénat 1929, annexe n° 721, pages 777 et suivantes).

ART. 1^{er}. — A partir de la promulgation de la présente loi, le statut des personnels dépendant des administrations départementales, communales et des établissements publics d'assistance et de bienfaisance, en ce qui concerne leurs droits à des pensions de retraites, sera réglé par les dispositions suivantes :

ART. 2. — Les droits des personnels titulaires à des émoluments mensuels ayant fait l'objet d'une nomination régulière occupant un emploi permanent, accomplissant une journée régulière de travail et tirant leur rémunération de leurs fonctions ou emplois sont réglés par les dispositions des titres ci-après :

ART. 3. — Les droits des personnels n'entrant pas dans la catégorie définie à l'article 2 sont réglés par les dispositions du titre V ci-dessous.

TITRE I^{er}

DES DROITS DE PENSION ET DE MISE A LA RETRAITE

CHAPITRE I^{er}

CONDITIONS DU DROIT A LA PENSION D'ANCIENNETÉ

ART. 4. — Le droit à la pension d'ancienneté est acquis à soixante ans d'âge et trente ans de services effectifs.

Toutefois, il suffira de cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de services effectifs pour les personnels qui ont passé quinze ans dans la partie active.

Des règlements d'administration publique détermineront, dans chaque cas, s'il y a lieu, les catégories d'agents qui, en raison de la nature de leurs fonctions et des conditions dans lesquelles ils les exercent, doivent être classés dans les services actifs.

Est dispensé de la condition d'âge l'agent reconnu, par l'administration dont il relève, hors d'état de continuer ses fonctions, sous réserve toutefois de l'avis conforme de la commission de réforme prévue à l'article 13 ci-après.

ART. 5. — N'entrent en compte pour la détermination du droit à pension que les services accomplis à partir de l'âge de dix-huit ans.

Le temps passé par les agents au service militaire pour satisfaire aux obligations légales pourra entrer en ligne de compte dans le calcul des pensions, sur l'initiative des collectivités intéressées, qui devront supporter en totalité la charge supplémentaire en résultant et bonifier de leurs deniers les pensions servies par la caisse autonome.

ART. 6. — Les agents ayant réalisé les conditions d'âge et d'ancienneté requises pour l'obtention du droit à pension sont admis à la retraite sur leur demande formulée par écrit trois mois au moins avant la cessation des services. A défaut de demande de mise à la retraite, l'administration dont relève l'agent peut prononcer la mise à la retraite d'office sous réserve de l'envoi à l'intéressé d'un avis préalable de six mois.

En dehors des cas d'invalidité prévus ci-après, tout titulaire peut obtenir sa mise à la retraite à partir de 55 ans d'âge si, ayant trente ans de services, il produit, à l'appui de sa demande, un certificat délivré par la commission de réforme instituée à l'article 13 constatant que son état de santé le met dans l'impossibilité de continuer son service.

Il peut inversement, s'il le demande et si l'administration l'en reconnaît capable, rester dans le service jusqu'à l'âge de 65 ans, en comptant pour la retraite les années supplémentaires ainsi accomplies sous réserve de l'application des maxima.

ART. 7. — En cas de suppression d'emploi, les agents ayant accompli quinze années de services et âgés de moins de 50 ans et qui n'auront pas été pourvus d'un emploi équivalent dans une administration publique, ont droit à une pension de retraite calculée, pour chaque année de service accomplie dans la partie sédentaire ou dans la partie active, à raison d'un soixantième ou d'un cinquantième du traitement moyen prévu à l'article 10.

La jouissance de cette pension est différée jusqu'à l'époque où les intéressés auraient normalement acquis le droit à pension d'ancienneté.

Les employés âgés de plus de 50 ans au moment de la suppression d'emploi obtiendront, sur leur demande, la jouissance immédiate de la pension correspondant à la durée de leurs services.

ART. 8. — L'agent qui, après avoir quitté le service, aura été remis en activité soit dans l'administration dont il faisait partie, soit dans une autre administration publique, pourra faire état pour la retraite de la totalité de ses services sous réserve des dispositions des articles 28 et 29 ci-après, et, à charge pour lui, s'il avait obtenu une pension au titre de l'article 7, d'avoir renoncé, lors de sa remise en activité, au bénéfice de la dite pension.

ART. 9. — Les femmes employées, mères de trois enfants vivants quittant leurs fonctions sans avoir droit à la pension, peuvent demander le remboursement immédiat de leurs retenues bonifiées de leurs intérêts.

Les femmes mariées ou mères de famille qui auront accompli quinze années au moins de services effectifs ont droit à une pension de retraite calculée pour chaque années de services à raison d'un soixantième du traitement moyen prévu à l'article 10 ci-après. La jouissance de cette pension sera différée jusqu'à l'époque où les intéressés auraient acquis le droit à pension d'ancienneté.

CHAPITRE II

MONTANT DE LA PENSION D'ANCIENNETÉ

ART. 10. — Le montant de la pension est déterminé en prenant pour base la moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenue dont l'agent a joui pendant les trois dernières années.

Le minimum de la pension allouée à titre d'ancienneté est fixé à la moitié du traitement moyen. Le minimum de la pension est accru, au delà de la durée des services exigés pour avoir droit à pension, à raison d'un soixantième des émoluments moyens pour chaque année de services supplémentaire jusqu'à 65 ans.

Le temps passé dans les services actifs comptera pour un cinquième en sus. Cette majoration cessera d'être effectué après vingt-cinq ans passés dans les services actifs.

Au delà de 65 ans, l'agent ou l'employé qui, sur sa demande, aurait obtenu de rester en service, ne subit plus de retenue sur son traitement ; l'administration dont il relève ne fait plus de versement pour lui ; les années de service accomplies au delà de cet âge ne comptent plus pour la retraite.

La pension telle qu'elle est déterminée par l'application des dispositions ci-dessus est majorée de 10 % pour tout agent ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Si le nombre des enfants est supérieur à trois, des majorations supplémentaires de 5 % sont ajoutées pour chaque enfant au-delà du troisième.

Aucune indemnité pour charges de famille ne peut être attribuée au titre des enfants ayant ouvert droit aux majorations prévues à l'alinéa précédent.

Si chacun des conjoints ayant élevé au moins trois enfants, occupe ou a occupé un emploi donnant droit à pension, les majorations ne pourront être perçues que par un seul d'entre eux. Elles le seront d'abord par celui dont la pension de retraite sera liquidée la première et sur les bases de cette pension. Lorsque les deux conjoints seront tous deux à la retraite, les majorations seront calculées sur le montant de la pension la plus élevée.

Au décès du titulaire de la pension ayant servi de base à la majoration, celle-ci s'ajoutera à la pension du survivant, mais sera calculée sur la pension de celui-ci.

Le montant de la pension ne peut dépasser les trois quarts du traitement moyen, ni excéder 30.000 francs.

ART. 11. — Lorsqu'un agent ayant atteint l'âge fixé pour la retraite ne réunit pas le nombre d'années de services exigibles pour obtenir la pension normale d'ancienneté, il a droit, pour chaque année de services, à une pension calculée à raison d'un trentième de la pension minimum d'ancienneté.

CHAPITRE III

PENSIONS POUR INVALIDITÉ

ART. 12. — Aurent exceptionnellement droit à la pension, quels que soient leur âge et la durée de leur activité,

les agents qui ont été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant leurs jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, soit par suite de lutte soutenue ou d'attentat subi à l'occasion de leurs fonctions.

La pension dans ce cas est égale aux trois quarts du dernier traitement d'activité.

ART. 13. — Les agents qui se trouvent dans l'impossibilité de continuer leur service par suite de maladie, de blessures ou d'infirmités graves dûment établies, peuvent être admis à la retraite, soit sur leur demande, soit d'office.

L'invalidité devra être constatée par une commission de réforme composée comme suit :

- 1° Le préfet ou son délégué ;
- 2° Un médecin assermenté de l'Administration désigné par le préfet ;
- 3° Un délégué de la commission instituée à l'article 47 ;
- 4° Un représentant de l'Administration intéressée ;
- 5° Un représentant élu du personnel appartenant à la même administration que l'agent à examiner.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'élection qui aura pour but de faire désigner leur représentant par les personnels dépendant de l'administration départementale, ceux de l'administration communale et ceux des établissements hospitaliers.

L'intéressé a le droit de prendre connaissance de son dossier et de faire entendre par la commission de réforme, un médecin de son choix. Il pourra également se faire assister devant cette commission par un tiers.

En cas d'invalidité constatée, ainsi qu'il est dit ci-dessus, les employés et agents départementaux, communaux et hospitaliers, ont droit, quels que soient leur âge et la durée de leur activité, à une pension immédiate dont le montant est déterminé dans les conditions prévues ci-après.

ART. 14. — Si l'agent est atteint d'une invalidité qui résulte de l'exercice de ses fonctions, il lui est alloué une pension dont le montant est égal au tiers du dernier trai-

tement d'activité ou à la pension d'ancienneté calculée pour chaque année de services, à un trentième de la pension minimum mentionnée à l'article 10.

ART. 15. — Lorsque l'invalidité ne résulte pas de l'exercice des fonctions, l'agent qui compte au moins quinze ans de services a droit à une pension calculée pour chaque année de services à raison d'un soixantième du traitement moyen défini à l'article 10.

Si la durée des services n'atteint pas quinze années, il est alloué à l'agent une rente viagère à jouissance immédiate constituée à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par le versement à cette institution du montant des retenues effectivement prélevées sur son traitement, lesdites retenues augmentées de leurs intérêts calculés au taux bonifié à ses déposants par la caisse d'épargne et de prévoyance de Paris du jour de la cessation des fonctions. Ce versement est, au gré de l'intéressé, opéré à capital aliéné ou à capital réservé et suivant les modalités de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Au montant de la rente ainsi constituée s'ajoute une allocation soit de la caisse locale à laquelle l'agent serait affilié, soit de la caisse autonome des retraites qui sera créée ci-après, allocation égale au capital constitutif de la dite rente et versée, à capital aliéné, à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

ART. 16. — Est imputée sur la pension d'invalidité à laquelle l'agent, victime d'un accident, a droit en application des articles 12, 13, 14 et 15, celle qui lui est servie en exécution de la législation sur les accidents du travail ou par l'auteur responsable de l'accident. La caisse autonome ou la caisse locale à qui incombe le service de la pension d'invalidité est subrogée de plein droit dans l'action de l'intéressé contre le tiers responsable pour le remboursement de tout ou partie de la pension servie si celui-là n'exerce pas lui-même son recours.

ART. 17. — Le bénéficiaire d'une pension proportionnelle différée, allouée dans les conditions prévues aux articles 7 et 9, qui se trouve atteint d'une incapacité absolue de travail dûment constatée par la commission de réforme, peut demander la jouissance immédiate de la pension.

CHAPITRE IV

PENSIONS AUX VEUVES ET ORPHELINS

ART. 18. — Les veuves des agents des départements, des communes, des établissements publics d'assistance et de bienfaisance ont droit à une pension égale à 50 % de la retraite d'ancienneté ou d'invalidité obtenue par le mari ou qu'il aurait obtenue le jour de son décès, suivant que la durée de ses services lui a donné droit à cette date à une pension d'ancienneté ou à une pension d'invalidité.

La pension proportionnelle différée visée à l'article 7 est également réversible dans les mêmes conditions sur la tête de la veuve.

Le droit à pension de veuve est subordonné à la condition, s'il s'agit d'une pension proportionnelle différée ou d'invalidité, que le mariage soit antérieur à l'évènement qui a amené la mise à la retraite ou la mort du mari, et, s'il s'agit d'une pension d'ancienneté, que le mariage ait été contracté deux ans avant la cessation de l'activité, à moins qu'il n'existe un ou plusieurs enfants issus du mariage antérieur à cette cessation.

Chaque orphelin a droit, en outre, jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans, à une pension temporaire égale à 10 % de la retraite d'ancienneté ou d'invalidité visée ci-dessus, sans toutefois que le cumul de la pension de la mère et de celle des orphelins puisse excéder le montant de la pension attribuée ou qui aurait été attribuée au père. S'il y a un excédent, il est procédé à la réduction temporaire des pensions d'orphelins.

Au cas de décès de la mère, ou si celle-ci est inhabile à obtenir pension ou déchue de ses droits, les droits qui lui appartaient passent aux enfants âgés de moins de vingt-et-un ans, et la pension temporaire de 10 % est maintenue à partir du deuxième, à chaque enfant mineur de vingt-et-un ans, dans la limite du maximum fixé à l'alinéa précédent.

Les enfants naturels reconnus sont assimilés aux orphelins de père et de mère.

ART. 19. — Lorsqu'il existe une veuve et des enfants mineurs de deux lits par suite d'un mariage antérieur de l'agent, la pension de la veuve est maintenue au taux de 50 %, celle des orphelins est fixée, pour chacun d'eux, à 10 %, dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 18.

Lorsque les enfants mineurs issus de deux lits, sont orphelins de père et de mère, la pension qui aurait été attribuée à la veuve se partage par parties égales entre chaque groupe d'orphelins, la pension de 10 % étant, dans ce cas, attribuée dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 18.

ART. 20. — Les orphelins mineurs d'une femme employée décédée, soit en jouissance de pension, soit titulaire de la pension différée visée à l'article 9 ou en possession de droits à pension, par application des dispositions de la présente loi, ont droit à pension dans les conditions prévues au cinquième paragraphe de l'article 18.

Si le père est vivant, les enfants mineurs ont droit à pension temporaire réglée, pour chacun d'eux, à raison de 10 % du montant de la pension, attribuée ou qui aurait été attribuée à la mère.

ART. 21. — La femme séparée de corps ou divorcée, lorsque le jugement a été prononcé contre elle, ne peut prétendre à la pension de veuve ; les enfants, s'il y en a, sont considérés comme orphelins de père et de mère et ont droit à la pension déterminée à l'article 18, cinquième alinéa.

En cas de divorce postérieur à la présente loi et prononcé au profit de la femme, celle-ci aura droit, au décès du mari, ainsi que les enfants mineurs, à la pension définie à l'article 18.

Au cas où le mari s'étant remarié laisserait une veuve ayant droit à pension, cette pension sera, le cas échéant, partagée par moitié entre la veuve et la femme divorcée ; au décès de l'une, sa part accroîtra à l'autre, sans réversion de droit au profit d'enfants mineurs.

ART. 22. — Si la veuve se remarie, elle peut, à l'expiration de l'année qui suit son nouveau mariage, renoncer

à sa pension. Dans ce cas, elle a droit au versement immédiat d'un capital représentant trois annuités de cette pension et la pension, si le défunt a laissé des enfants mineurs est transférée sur leur tête jusqu'à ce que le dernier d'entre eux ait atteint 21 ans.

CHAPITRE V

OBLIGATIONS DES AGENTS

ART. 23. — Les agents et employés sont tenus de supporter une retenue de 6 % sur les sommes qui leur sont payées à titre de traitement fixe et de supplément de traitement.

Les suppléments de traitement à soumettre à la retenue seront déterminés par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur, du ministre des Finances et du ministre du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance sociales.

TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

ART. 24. — Les agents visés à l'article 2 en service lors de la promulgation de la présente loi, non bénéficiaires de régimes spéciaux de retraites, auront droit lorsqu'ils auront atteint l'âge de 60 ans pour les services sédentaires et celui de 55 ans pour les services actifs, à des pensions de retraites égales à autant de soixantièmes du traitement moyen des trois dernières années qu'ils compteront d'années de service à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi.

Si à l'époque de leur mise à la retraite ils comptent 25 ans de service, la pension de retraite sera au moins égale au quart du traitement moyen des trois dernières années.

S'ils comptent parmi les années de services exigées à l'alinéa précédent, au moins dix années de services depuis la mise en vigueur de la présente loi, la pension minima du quart du traitement moyen des trois dernières années sera majorée d'autant de soixantièmes de ce traitement qu'ils compteront d'années de services accomplies postérieurement aux dix années ci-dessus prévues sans que leur pension ainsi majorée puisse, suivant qu'ils peuvent ou non réclamer le bénéfice de l'article 10 pour les services rendus depuis la promulgation de la loi, être différente de celle à laquelle ils auraient droit normalement en application de cet article ou excéder le minimum de pension prévu au deuxième alinéa dudit article.

ART. 25. — Les agents qui, lors de la promulgation de la présente loi, seront titulaires d'un livret de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, auront droit aux avantages de l'article précédent, mais le point de départ des années décomptées pour les soixantièmes sera celui du premier versement effectué sur leur livret.

En ce cas, lors de la liquidation de leur pension, la rente viagère correspondant aux versements inscrits sur leur livret viendra en déduction du montant de la pension calculée comme il est dit à l'article précédent et au premier paragraphe du présent article.

Ladite rente sera décomptée comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné.

De même les agents qui, au 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seraient bénéficiaires d'un régime spécial de retraites, autre que celui des retraites ouvrières et paysannes, auront droit aux avantages de l'article précédent, mais le point de départ des années décomptées pour les soixantièmes sera celui de leur affiliation à leur régime spécial.

ART. 26. — Les agents bénéficiaires de la présente loi cessent d'être soumis au régime général des retraites ouvrières et paysannes.

Est imputée sur la pension à laquelle ont droit les agents en application de l'article 24, la retraite ouvrière à laquelle ils pourraient prétendre pour les versements qu'ils ont effectués en qualité d'agents départementaux ou communaux sous le régime précité, antérieurement à la

mise en vigueur de la présente loi, déduction faite des rentes correspondant à la période pendant laquelle ils n'auraient pas été au service du département ou de la commune. Ladite retraite entrera en compte éventuellement pour le montant qu'elle atteindrait si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné.

TITRE III

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PENSIONS DES AGENTS RETRAITES AVANT LA DATE D'APPLICATION DE LA PRESENTE LOI

ART. 27. — A partir de la promulgation de la présente loi, les pensions de retraite des agents des départements, communes et établissements publics et leurs ayants cause seront relevés dans les conditions suivantes :

La pension principale sera affectée tout d'abord du coefficient suivant :

Coefficient 3 jusqu'à 900 francs;

Coefficient 2,5 pour les pensions comprises entre 901 et 1.500 francs ;

Coefficient 2,25 pour les pensions comprises entre 1.501 et 2.500 francs ;

Coefficient 2 pour les pensions comprises entre 2.501 et 6.000 francs.

Pour les pensions supérieures à 6.000 francs, la première fraction de 6.000 francs sera seule affectée du coefficient 2.

Le chiffre produit par l'application de ces coefficients sera majoré, le cas échéant, de telle sorte que la pension soit au moins égale à une pension de la catégorie inférieure affectée d'un coefficient élevé.

Toutefois la pension principale majorée dans les conditions précédentes ne peut en aucun cas être inférieure pour les pensions d'ancienneté à la moitié, ni supérieure aux trois quarts du traitement moyen actuel afférent aux grades et emplois autrefois occupés par les retraités pendant les trois dernières années de leur carrière.

La totalité de la dépense nécessitée par l'attribution du supplément des pensions prévu par le présent article est mise à la charge de l'Etat.

Un article de la loi de finances fixera chaque année le montant du versement qui devra être ainsi effectué à la caisse autonome.

TITRE IV

DISPOSITIONS SPÉCIALES

CHAPITRE I^{er}

SERVICES ACCOMPLIS DANS DIVERSES ADMINISTRATIONS

ART. 28. — Tout agent tributaire d'une caisse de retraites de capitalisation collective passant au service d'une commune ou d'un département ou d'un établissement public dont le personnel est agrégé à la caisse autonome, a droit au transfert à cette dernière caisse de la même réserve mathématique.

Si l'intéressé a bénéficié de versements à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la réserve mathématique est calculée seulement d'après la différence existant entre les prélèvements prévus aux articles 23 et 43 et le montant des retenues et des subventions annuellement versées à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

ART. 29. — Lorsqu'un agent passe au service de l'Etat, d'une colonie ou d'un pays de protectorat ou au service d'une administration publique dotée d'un régime de retraite, la pension à laquelle peut prétendre ledit agent pour la totalité de ses services conformément aux dispositions de l'article 8, incombe à chacune des collectivités à laquelle il a appartenu proportionnellement à la durée de ses services.

Il en est de même lorsqu'un fonctionnaire de l'Etat, d'une colonie ou d'un pays de protectorat passe au service du département, d'une commune ou d'un établissement public.

La pension dans ce cas est liquidée et concédée par l'administration à laquelle l'intéressé appartient en dernier lieu, selon les formes prévues pour les agents de cette administration, sauf versement par les autres collectivités intéressées de la fraction d'arrérages mise à leur charge par l'acte de concession. La concession devra être effectuée par décret lorsqu'il sera tenu compte pour l'établissement de la pension de services rendus auprès de l'Etat, d'une colonie, d'un pays de protectorat ou lorsqu'il y aura désaccord entre les collectivités locales intéressées.

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux fonctionnaires dont les services ouvrent droit à une rente viagère provenant de la capitalisation des retenues opérées sur leur traitement, accrues ou non d'une bonification.

Ces services n'entrent en compte que pour la constitution du droit à pension.

ART. 30. — Si un agent titulaire, par application des dispositions de l'article 39, d'un livret de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou de la caisse nationale d'assurance en cas de décès passe, du fait de son affiliation, à une nouvelle caisse, dans la catégorie des agents visés à l'article 2, il est tenu compte, lors de la liquidation de sa pension, de la rente viagère acquise à la caisse nationale des retraites, en supposant tous les versements effectués à capital aliéné ; **ladite rente vient** en déduction de la pension calculée suivant les règles prévues au titre 1^{er}.

Le présent article s'applique également aux agents actuellement en fonctions dans les administrations dénommées ci-dessus et qui ont appartenu auparavant à une autre administration dotée d'une caisse de retraite à laquelle ils auraient fait des versements. Dans ce cas, il sera tenu compte de ces années de versement, non seulement pour l'établissement de leur droit à pension, mais encore pour la liquidation de leurs pensions.

CHAPITRE II

DU CUMUL

ART. 31. — Les agents titulaires au titre civil ou militaire d'une pension autre qu'une pension d'ancienneté, peuvent cumuler cette pension, dans la limite de 30.000 frs, avec la pension à laquelle ils pourront prétendre en exécution des dispositions de la présente loi qui leur seront, le cas échéant, applicables de plein droit.

S'ils sont titulaires d'une pension d'ancienneté et âgés de moins de 65 ans, ils pourront demander à subir sur leur traitement une retenue de 6 % en vue d'accroître leur pension au moyen de versements à la caisse nationale des retraites dans la limite, toutefois, du maximum de 30.000 francs. Ils bénéficieront, dans ce cas, d'une subvention égale qui sera versée sur leur livret individuel à capital aliéné à leur profit exclusif.

Les agents de l'Etat qui, titulaires d'une pension civile ou militaire, bénéficient des dispositions de l'article 39, cessent d'être l'objet de retenues et de versements de subventions, lorsque le total des pensions et rentes acquises à la caisse nationale des retraites à jouissance immédiate ou différée dépasse 30.000 francs.

En aucun cas, et pour quelque cause que ce soit, une veuve ne pourra cumuler sur sa tête deux pensions de réversion au titre de la présente loi ; il en est de même pour les orphelins.

Le cumul d'une pension concédée en vue des dispositions de la présente loi et d'un traitement n'est possible qu'autant que le total n'excède pas 30.000 francs.

S'il excède ce chiffre, la pension et le traitement cumulés ne peuvent dépasser le montant du dernier traitement d'activité ou le montant du traitement correspondant à l'emploi occupé. S'il y a lieu à réduction, celle-ci s'opère sur le traitement et non sur la pension.

CHAPITRE III

INCESSIBILITÉ ET INSAISSABILITÉ DES PENSIONS

ART. 32. — Les pensions instituées par la présente loi sont incessibles.

En outre, aucune saisie ou retenue ne peut être opérée du vivant du pensionnaire que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'Etat, les départements, communes ou établissements publics, colonies ou pays de protectorat ou pour les créances privilégiées aux termes de l'article 2101 du code civil et jusqu'à concurrence d'un tiers dans les circonstances prévues par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même code.

La retenue du cinquième et celle du tiers peuvent s'exercer simultanément.

CHAPITRE IV

DISPARITION OU ABSENCE DU PENSIONNAIRE

ART. 33. — Lorsqu'un bénéficiaire de la présente loi, titulaire d'une pension, a disparu de son domicile, et que plus d'un an s'est écoulé sans qu'il ait réclamé les arrérages de sa pension, sa femme ou les enfants mineurs qu'il a laissés peuvent obtenir, à titre provisoire, la liquidation des droits de réversion qui lui seraient ouverts par les dispositions de la présente loi.

La même règle peut être suivie à l'égard des orphelins lorsque la mère pensionnée ou en possession de droits à pension, a disparu depuis plus d'un an.

Une pension peut être également attribuée à titre provisoire à la femme, aux enfants mineurs d'un bénéficiaire de la présente loi, disparu, lorsque celui-ci était en possession de droits à pension au jour de sa disparition et qu'il s'est écoulé au moins un an depuis ce jour.

La pension provisoire est convertie en pension définitive lorsque le décès est officiellement établi ou que

l'absence a été déclarée par jugement passé en force de chose jugée.

En cas de retour du titulaire disparu, les sommes payées en vertu des alinéas précédents seront précomptées d'office sur les arrérages de la pension.

CHAPITRE V

SUSPENSION ET PERTE DU DROIT A PENSION

ART. 34. — Le droit à l'obtention ou à la jouissance de la pension est suspendu :

Par la condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine ;

Par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité ;

Pour les veuves et femmes divorcées, par la déchéance de la puissance paternelle.

S'il y a lieu, par la suite, à la liquidation ou au rétablissement de la pension, aucun rappel pour les arrérages antérieurs n'est dû.

ART. 35. — La suspension de la pension prévue à l'article précédent n'est que partielle si le pensionnaire a une femme ou des enfants mineurs ; en ce cas, la femme ou les enfants mineurs reçoivent, pendant la durée de la suspension, la pension à laquelle ils auraient droit si le pensionnaire était décédé.

Les frais de justice résultant de la condamnation du pensionnaire ne peuvent être prélevés sur la portion des arrérages ainsi réservés au profit de la femme et des enfants.

ART. 36. — Tout bénéficiaire de la présente loi qui est constitué en déficit pour détournement de deniers de l'Etat, des départements, des communes ou établissements publics, de dépôts de fonds particuliers versés à sa caisse ou de matières reçues dont il doit compte ou qui est convaincu de malversations relatives à son service perd ses droits à la pension, lors même qu'elle aurait été liquidée et inscrite.

La même disposition est applicable à tout employé ou agent convaincu de s'être démis à prix d'argent ou à des conditions équivalant à une rémunération en argent, ainsi qu'à son complice.

CHAPITRE VI

LIQUIDATION ET CONCESSIONS DES PENSIONS VOIES DE RECOURS

ART. 37. — Les pensions allouées en vertu de la présente loi sont liquidées et concédées par l'administration dont relève l'agent en instance de retraite, sous réserve des dispositions de l'article 29 concernant les services accomplis dans plusieurs administrations, après avis de la caisse autonome des retraites, et, en cas de désaccord entre cette caisse et l'administration liquidatrice, conformément à l'avis de la section des finances du conseil d'Etat.

Lesdites pensions sont irrévocables. Elles peuvent toutefois être annulées et révisées, dans les cas suivants :

1° Lorsqu'une erreur matérielle de liquidation ou de concession a été commise ;

2° Lorsque les énonciations des actes ou des pièces, sur le vu desquels la pension a été concédée, sont reconnues inexactes, soit en ce qui concerne la fonction, le décès ou le genre de mort, soit en ce qui concerne l'état civil ou la situation de famille ;

3° Lorsqu'il est démontré que la pension a été accordée à raison d'infirmité dont l'intéressé n'était pas atteint au moment où son droit a été constaté ;

4° Lorsqu'un ancien employé ou agent dont le prétendu décès a ouvert droit à pension de veuve ou d'orphelin est reconnu vivant.

La restitution des sommes payées indûment ne peut être exigée que si l'intéressé était de mauvaise foi.

En cas d'erreur matérielle évidente et exclusive de fait ou de droit, la rectification est faite par l'administration qui a concédé la pension, soit d'office, soit sur la demande

de la caisse des pensions. Dans les autres cas, elle a lieu par voie de décret rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis du conseil d'Etat.

ART. 38. — Les bénéficiaires de la présente loi, ainsi que leurs ayants droit sont tenus, à peine de déchéance, de se pourvoir en liquidation dans un délai de cinq ans à partir de la cessation de l'activité ou, en ce qui concerne la veuve et l'orphelin, du décès du mari ou du père.

Tout pourvoi contre le rejet d'une demande de pension ou contre sa liquidation doit être formé devant le conseil d'Etat, à peine de déchéance, dans un délai de trois mois à dater de la notification de la décision qui a prononcé le rejet ou qui a arrêté le chiffre de la pension concédée.

TITRE V

AGENTS NE RENTRANT PAS DANS LA CATÉGORIE DE CEUX PRÉVUS A L'ARTICLE 2

ART. 39. — Les agents n'appartenant pas aux catégories visées à l'article 2 et qui ne sont pas bénéficiaires, en leur qualité d'agents d'un département, d'une commune ou d'un établissement hospitalier, d'une caisse de retraites ou d'un régime spécial de retraites subissent la retenue de 6 % prévue à l'article 22 et bénéficient d'une subvention de leur administration de 6 %.

Les sommes ainsi obtenues sont portées sur un livret de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour servir à la constitution, au profit des intéressés, d'une retraite à l'âge de soixante ans.

Les retenues sont, au choix du titulaire, versées à capital aliéné ou à capital réservé. Les subventions sont toujours versées à capital aliéné.

En aucun cas, les rentes inscrites au compte individuel ne peuvent dépasser les trois quarts du traitement afférent à l'emploi occupé. Les retenues et les subventions cessent d'être perçues si cette proportion est atteinte.

A la demande des bénéficiaires, les retenues et les subventions peuvent faire l'objet de versements à la caisse

nationale d'assurance en cas de décès pour obtenir une assurance de capital différé, dont le montant est, à l'échéance, transféré à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, afin de servir à la constitution d'une rente viagère à soixante ans, réversible, le cas échéant, sur la tête du conjoint.

Les bénéficiaires du présent article pourront opter, le cas échéant, pour la législation des retraites ouvrières et paysannes, dans les trois mois de leur entrée en fonctions.

TITRE VII

VOIES ET MOYENS

CHAPITRE I^{er}

CRÉATION ET OBLIGATION DE LA CAISSE AUTONOME

ART. 40. — Afin de faciliter le fonctionnement de la présente loi, il est créé une caisse autonome de retraites en faveur des personnels visés à l'article 2.

ART. 41. — Sont affiliés de plein droit à la caisse autonome les départements, communes et établissements publics d'assistance et de bienfaisance possédant un personnel dont la situation ou l'emploi justifie l'affiliation à ladite caisse.

Les départements, communes ou établissements ayant institué des caisses de retraites ou des régimes spéciaux de retraites en faveur de leur personnel, devront demander leur affiliation à la caisse créée par la présente loi, soit pour les agents à recruter à l'avenir, soit pour l'ensemble de leur personnel. L'actif des caisses intéressées sera transféré à la caisse autonome, au moment de leur affiliation.

ART. 42. — La caisse autonome, moyennant les versements prévus aux articles suivants, sera substituée aux départements, communes et établissements publics affiliés,

tant dans les obligations résultant pour ces collectivités de l'application de la présente loi, que dans celles résultant pour chacune d'elles de l'application des statuts de leur caisse locale, aussi bien vis-à-vis de leurs personnels en activité que de ceux qui seraient à la retraite lors de l'application de la présente loi.

A partir de la date de leur affiliation à la caisse autonome, les agents précédemment affiliés à des caisses locales jouiront de tous les avantages de cette affiliation à la caisse autonome. Leurs années d'affiliation à leurs caisses locales s'ajouteront à celles de leur affiliation à la caisse autonome pour la liquidation de leur pension.

« Ils conserveront, sur leur demande, le droit à la liquidation de leur pension de retraite sur la base des statuts de leur ancienne caisse locale, tant en ce qui concerne les conditions d'admission à ladite retraite qu'en ce qui regarde le calcul de son montant. »

Ils ajouteront, pour le décompte de leurs rentes, leurs années d'affiliation à la caisse autonome à celles de leur affiliation à leur caisse locale.

Les collectivités affiliées d'où proviendront ces personnels devront rembourser à la caisse autonome les suppléments que celle-ci pourrait être tenue de verser à leurs agents en vertu des alinéas qui précèdent.

CHAPITRE II

RESSOURCES DE LA CAISSE AUTONOME

ART. 43. — Pour faire face à ses charges, la caisse autonome recevra en sus des versements spéciaux prévus aux articles qui précèdent .

1° Le montant des dons et legs qui pourraient lui être faits ;

2° Le montant des retenues de 6 % effectuées en vertu de l'article 23 sur les traitements et salaires des personnels affiliés ;

3° Les subventions des collectivités affiliées dont le montant est fixé à 9 % des traitements et indemnités sujets à retenues.

Le versement par les collectivités à la caisse autonome soit des retenues de 6 % qu'elles devront opérer sur les traitements de leurs agents, soit des subventions de 9 %, soit de 50 % des pensions de leurs agents en retraite, soit de toutes autres sommes prévues par la présente loi, constitueront pour elles des dépenses obligatoires et seront inscrites en dépenses sur leurs budgets respectifs.

ART. 44. — A l'expiration du délai de trois ans de mise en application de la présente loi, alors qu'il aura été procédé, d'une part, à l'évaluation exacte des charges de la caisse autonome et, d'autre part, à l'inventaire de ses ressources, notamment de celles lui provenant des actifs abandonnés par les caisses locales, le montant des retenues ainsi que celui des subventions des collectivités affiliées sont révisées s'il y a lieu. En aucun cas la subvention des collectivités affiliées ne saurait dépasser ce qui a été prévu au paragraphe 3 de l'article 43 ci-dessus. Toute insuffisance de crédits provenant de la part qui revient aux collectivités sera mise à la charge de l'Etat.

Cette révision sera opérée par un décret qui devra dans les trois mois de sa promulgation être soumis à la ratification du Parlement.

ART. 45. — Si l'actif à transférer à la caisse autonome est insuffisant pour couvrir les charges, les collectivités précitées couvriront la différence en dix annuités, compte tenu des intérêts. Dans le cas d'excédent d'actif, celui-ci sera reversé immédiatement après liquidation dans la caisse des collectivités intéressées.

ART. 46. — Les retenues, majorées d'un prélèvement de 1/2 % effectué sur la quotité des subventions, sont capitalisées aux comptes individuels, d'après les tarifs de la caisse autonome. Toutefois, provisoirement et pendant une période de trois années, il sera fait application des tarifs de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse (loi du 20 juillet 1886) en vigueur lors des versements.

Les subventions, diminuées du prélèvement de 1/2 %

prévu ci-dessus, ainsi que toutes les autres ressources prévues à l'article 43 sont versées à un fonds spécial, recevant également les revenus des placements effectués sur les ressources de ce fonds, lequel est destiné :

1° A majorer les rentes résultant de la capitalisation individuelle en les portant au montant légal de la pension prévue, soit pour ancienneté de services, soit par invalidité par les titres I^{er} et II, ou à assurer leur capital de couverture ;

2° A assurer le paiement des pensions des veuves et orphelins ou leur capital de couverture ;

3° Assurer le payement des pensions des personnels déjà à la retraite lors de la mise en application de la loi ;

4° A faire face aux frais d'administration de la caisse autonome.

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE AUTONOME DES RETRAITES

ART. 47. — La caisse autonome est gérée par la caisse des dépôts et consignations à laquelle elle rembourse annuellement ses frais de gestion.

En outre, il est institué auprès du ministère de l'Intérieur une commission chargée de l'examen des questions intéressant la caisse autonome. Ladite commission présente chaque année au Président de la République, sur la situation morale et matérielle de la caisse, un rapport qui est distribué au Sénat et à la Chambre des députés.

Elle est composée de 28 membres, ainsi qu'il suit :

1° Deux conseillers généraux représentants des départements affiliés désignés par le ministre de l'Intérieur ;

Six représentants des communes également désignés par le ministre de l'Intérieur et comprenant :

Deux représentants des communes de plus de 50.000 habitants ;

Deux représentants des communes de 5.000 à 50.000 habitants ;

Deux représentants des communes au-dessous de 5.000 habitants ; un représentant des commissions administratives des établissements publics d'assistance et de bienfaisance ;

2° Neuf représentants du personnel affilié dont deux pour les départements, six pour les communes, un pour les établissements publics d'assistance et de bienfaisance.

Des règlements d'administration publique détermineront le mode de désignation de ces représentants et du représentant des commissions administratives.

3° Un membre du conseil d'Etat et un membre de la Cour des Comptes désignés par chacune de ces assemblées ; deux représentants du ministère des Finances, deux représentants du ministère de l'Intérieur et deux représentants du ministère du Travail ; le directeur général de la caisse des dépôts et consignations ou son délégué ; un membre agrégé de l'institut des actuaires français désigné de concert par le Ministre du Travail et le ministre des Finances.

La commission élit son président.

ART. 48. — Les fonds appartenant à la caisse autonome sont employés sur la proposition de la commission visée à l'article précédent de la façon suivante :

1° En rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou jouissant de la garantie de l'Etat ;

2° En prêts aux départements, communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, chambres de commerce et en obligations foncières ou communales du Crédit Foncier.

3° En toutes valeurs reçues en garanties par la Banque de France, ainsi qu'en première hypothèque sur la propriété immobilière en France jusqu'à concurrence d'un montant global de 50 % de la valeur de l'immeuble.

Sous réserve des dispositions transitoires prévues à l'article 46, paragraphe 1^{er}, le taux du tarif de la caisse autonome est fixé au mois de décembre de chaque année par décret du Président de la République après avis de la commission, sur la proposition du ministre des Finances, et en tenant compte du taux moyen des placements de fonds effectués pendant les douze mois précédents.

Le compte courant ouvert à la caisse autonome par la caisse des dépôts et consignations produit un intérêt égal à celui du compte courant de la caisse des dépôts et consignations au Trésor.

ART. 49. — Des règlements d'administration publique détermineront toutes les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi et notamment les conditions dans lesquelles ses dispositions seront applicables aux fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics d'assistance ou de bienfaisance du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, affiliés au régime du code des assurances sociales du 18 juillet 1911 et des lois subséquentes ainsi qu'aux fonctionnaires des départements, des communes ou établissements publics d'assistance ou de bienfaisance de l'Algérie et des colonies.

ARTICLE 88 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

Adjonction à cet article due à la loi du 23 octobre 1919

Dans les communes de plus de 5.000 habitants, le Conseil municipal, dans le délai de six mois, par délibération soumise à l'approbation préfectorale, déterminera les règles concernant le recrutement, l'avancement et la

discipline des titulaires des emplois communaux. Les peines comportant la suppression ou la révocation ne pourront être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, dont la composition sera déterminée par ladite délibération et où le personnel sera représenté.

La délibération du Conseil municipal sera exécutoire dans le délai de deux mois, si le préfet, par arrêté motivé, n'a pas refusé de l'approuver. Si le préfet refuse son approbation, le Conseil municipal peut, dans le délai d'un mois, se pourvoir devant le Conseil d'Etat qui statue selon la forme administrative et dans le délai de deux mois.

Faute par le Conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois, à partir de la promulgation de la loi ou de la création des emplois, il sera statué d'office par un arrêté préfectoral, qui rendra applicable dans la commune un règlement type établi par le Conseil d'Etat.

LOI DU 12 MARS 1930

**modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884,
modifié par la loi du 23 octobre 1919**

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter les agents nommés par lui à condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

Dans toute commune où il existe des emplois confiés à titre permanent à un personnel exclusivement communal, ainsi que dans toute commune où il en est créé, le Conseil municipal détermine, dans le délai de six mois, par délibération soumise à l'approbation préfectorale, les règles concernant le recrutement, l'avancement et la discipline des titulaires de ces emplois.

La délibération du Conseil municipal est exécutoire après l'expiration d'un délai de quarante jours si le pré-

fet, par arrêté motivé, n'a pas refusé de l'approuver. Au cas où le préfet refuse son approbation, la commune peut, dans le délai d'un mois, se pourvoir devant le Conseil d'Etat qui statue, dans les deux mois, en la forme administrative.

Faute par le Conseil municipal d'avoir délibéré dans le délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi ou de la création des emplois ci-dessus visés, il sera statué d'office par un arrêté préfectoral qui rendra applicable dans la commune un règlement-type élaboré par le Conseil d'Etat.

Les peines comportant un retard dans l'avancement, une réduction de traitement, la suppression totale ou partielle du conge annuel, la suspension ou la révocation, ne peuvent être prononcées par le maire qu'après avis motivé d'un conseil de discipline, le maire et l'intéressé entendus ou dûment appelés. Le personnel non exclusivement communal, mais permanent, bénéficiera de ces dispositions en ce qui concerne la suspension et la révocation.

Il sera constitué dans chaque département, deux ou plusieurs conseils de discipline, un arrêté préfectoral en fixera le nombre, le siège, ainsi que les limites territoriales sur lesquelles s'exercera leur compétence ; toutefois, chaque circonscription devra comprendre au moins quinze communes appartenant à deux cantons différents.

Chaque conseil de discipline sera composé de trois maires ou adjoints ou conseillers municipaux, et de trois fonctionnaires ou ouvriers municipaux.

Les délégués des Conseils municipaux seront tirés au sort pour chaque réunion du conseil de discipline, sur une liste comprenant un délégué par commune ; ce délégué (maire, adjoint ou conseiller municipal) étant élu pour la durée de son mandat par le Conseil municipal auquel il appartient.

Les délégués du personnel seront tirés au sort sur une liste de six fonctionnaires ou ouvriers municipaux élus, pour la même durée, par leurs collègues de la même catégorie.

Les délégués appartenant à la commune intéressée ne pourront pas siéger dans les affaires concernant cette commune.

Chacune des parties pourra récuser un membre du conseil de discipline.

La présidence du conseil de discipline sera exercée par le juge de paix le plus anciennement en fonctions ; il aura voix délibérative et tirera lui-même au sort les noms des délégués appelés à composer le conseil de discipline.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application des dispositions qui précèdent.

REGLEMENT-TYPE DU 10 MARS 1920
sur le statut des employés communaux
prévu par la loi du 23 octobre 1919

RECRUTEMENT

ART. 1^{er}. — Les titulaires d'emplois des différents services communaux, tels que ces services sont organisés par le Conseil municipal et pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination, sont recrutés au concours, suivant des programmes arrêtés, pour chaque service par le Conseil municipal.

Ces programmes sont tenus à la disposition des intéressés dans les bureaux de la mairie, ainsi que dans les bureaux de la préfecture et des sous-préfectures du département et des départements limitrophes.

ART. 2. — Pour être admis à concourir, les candidats, hommes ou femmes, doivent jouir de leurs droits, être Français et âgés de dix-huit ans au moins.

Les candidats hommes âgés de plus de vingt-et-un ans doivent, en outre avoir satisfait aux lois sur le recrutement de l'armée.

Le Conseil municipal détermine les emplois accessibles aux femmes.

ART. 3. — Le maire fixe la date du concours, ainsi que le nombre des candidats à recevoir, en tenant compte des vacances qui pourraient se produire dans l'intervalle maximum de deux années. Il arrête la liste des candidats admis à concourir.

ART. 4. — Le jury du concours est composé du maire ou d'un adjoint, président, de deux personnes qualifiées désignées par le Conseil municipal, du secrétaire en chef de la mairie et, suivant le cas, soit du chef de service intéressé ou de son délégué, soit d'un employé supérieur désigné par le maire.

La liste des candidats reçus est aussitôt affichée à la mairie. Elle est, en outre, transmise au préfet pour être insérée par ses soins au Recueil des actes administratifs de la préfecture.

ART. 5. — Les candidats reçus sont nommés dans l'ordre du classement établi par le concours. Les candidats reçus à un concours ne peuvent être nommés qu'après épuisement de la liste des candidats admis antérieurement.

ART. 6. — A défaut de candidat admis au concours, et par dérogation aux articles 1, 3, 4 et 5, le maire peut nommer soit un candidat provenant d'autres administrations publiques que celle de la commune, soit un candidat reçu au concours qui a eu lieu dans une autre commune, soit enfin un candidat reçu aux concours que le préfet aurait organisés en vue de pourvoir aux emplois communaux dans le département.

ART. 7. — Lorsque le Conseil municipal constate l'impossibilité d'appliquer pour certains emplois, les dispositions des articles 1, 3, 4, 5 et 6, le recrutement de ces emplois a lieu suivant des conditions qu'il détermine. La délibération du Conseil municipal doit être soumise à l'approbation préfectorale.

ART. 8. — Sous réserve des conditions exigées à l'article 2, les dispositions des articles précédents ne sont pas applicables au recrutement des titulaires d'emplois communaux tels qu'appariteurs, cantonniers, gardiens divers, et généralement de ceux qui n'exigent qu'un travail manuel.

Toutefois, les candidats nommés à l'un de ces emplois ne sont titularisés qu'après un stage de six mois et sur l'avis du chef de service. Le candidat qui, à l'expiration de ce délai, n'a pas été titularisé est congédié sans qu'il puisse prétendre à une indemnité, ni à l'application des dispositions des articles 16 et suivants du présent règlement. Le stage est compté pour la durée de ses services au candidat titularisé.

ART. 9. — Toute nomination à un emploi est faite au traitement inférieur fixé pour cet emploi par le Conseil municipal.

AVANCEMENT

ART. 10. — L'avancement dans chaque grade ou emploi a lieu d'une classe à la classe immédiatement supérieure.

Nul ne peut être nommé à la classe supérieure ni recevoir une augmentation de traitement, s'il n'est porté sur un tableau d'avancement arrêté par le maire avant le 1^{er} juillet de chaque année, sur la proposition d'une commission composée du maire ou d'un adjoint délégué, président, de deux conseillers municipaux désignés par leurs collègues, du secrétaire en chef de la mairie et des chefs de service.

ART. 11. — Les inscriptions au tableau sont faites à raison de deux tours à l'ancienneté et de un tour au choix.

Le nombre des inscriptions doit correspondre au nombre d'avancements de classe ou d'augmentations de traitement qui peuvent être prévus pour l'année en cours.

Les avancements de classe ou augmentations de traitement sont accordés par le maire, suivant l'ordre des inscriptions au tableau, aux employés comptant au moins deux ans d'ancienneté dans la classe ou le même traitement.

ART. 12. — La promotion au grade supérieur a lieu au choix pour tous les emplois.

Nul ne peut être nommé au grade supérieur, s'il n'est porté sur un tableau d'aptitude dressé par le maire, sur la proposition de la commission prévue au paragraphe 2

de l'article 10, et établi dans les conditions fixées audit article.

Les inscriptions au tableau d'aptitude ont lieu suivant l'ordre d'ancienneté de services dans l'emploi occupé.

Les nominations ont lieu dans l'ordre des inscriptions au tableau.

ART. 13. — Si le Conseil municipal juge que le personnel est trop restreint pour qu'il soit possible d'établir chaque année le tableau d'avancement prévu à l'article 10, la commission instituée par ledit article signale annuellement au Conseil municipal les agents qui lui paraissent mériter des augmentations de traitement.

Ces augmentations sont accordées par le maire suivant l'ordre des inscriptions au tableau.

ART. 14. — Si le Conseil municipal juge que le personnel est trop restreint pour qu'il soit possible d'établir chaque année le tableau d'aptitude prévue à l'article 12, toute promotion au grade supérieur a lieu au choix, sur la proposition de la commission prévue au paragraphe 2 de l'article 10 et réunie en vue ou à l'occasion de la vacance ou de la création de l'emploi.

ART. 15. — Par dérogation aux dispositions des articles précédents, la nomination aux emplois de chefs de service, tels que lesdits emplois sont déterminés par le Conseil municipal, pourra avoir lieu soit au concours, soit sur examen de titres.

DISCIPLINE

ART. 16. *et suivants.* — (Sans intérêt actuellement depuis la parution du décret du 23 juillet 1930 modifié par le décret du 9 février 1932).

DECRET DU 23 JUILLET 1930 modifié par le décret du 9 février 1932 (J. O. 18 février)

ARTICLE PREMIER. — Pour la constitution des conseils de discipline prévus par la loi du 12 mars 1930, il est procédé comme suit :

Dans le mois qui suit le renouvellement des Conseils municipaux, il est procédé par ces assemblées, au scrutin secret, à la désignation d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant. Les noms du délégué titulaire et du délégué suppléant sont adressés aussitôt au préfet qui établit, par circonscription, la liste de tous les délégués. Cette liste est ensuite portée à la connaissance des maires par le préfet et inséré au Recueil des actes administratifs.

Chaque délégué est élu pour la durée de son mandat de conseiller municipal.

En cas de décès ou de démission, il sera procédé à son remplacement dans la plus prochaine séance du Conseil municipal.

ART. 2. — Dans le délai d'un mois prescrit à l'article précédent, le préfet, sur les indications des maires, établira pour chaque circonscription et par catégorie, une liste comprenant tous les employés, agents et ouvriers communaux en fonctions dans la circonscription.

Cette liste est conservée à la préfecture.

Sont éligibles dans leur catégorie les employés, agents et ouvriers figurant sur cette liste.

ART. 3. — (Rédaction du 9 février 1932).

Le personnel communal comprend les catégories ci-après :

1° Secrétaires généraux, secrétaires de mairie et chefs de services techniques ;

2° Chef de service ou de bureau et agents techniques dont la situation est comparable ;

3° Sous-chefs de bureau ou sous-chefs de service et agents techniques dont la situation est comparable ;

4° Rédacteurs et commis principaux et agents techniques dont la situation est comparable ;

5° Commis, expéditionnaires et autres employés de bureau et des services techniques dont la situation est comparable ;

6° Agents de police et gardes-champêtres ;

7° Ouvriers ou assimilés à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent ;

8° Secrétaires de mairie, instituteurs et tous autres employés ayant une situation équivalente, dont les fonctions municipales ne sont que l'accessoire d'une autre fonction, à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent ;

9° Agents divers occupant des emplois inférieurs et dont les fonctions municipales ne sont que l'accessoire d'une autre fonction, à condition qu'ils aient été nommés à titre permanent ;

L'incorporation dans l'une ou l'autre de ces catégories sera faite par le préfet, soit d'après les grades, soit d'après les traitements lorsqu'il sera nécessaire de rechercher les équivalences, notamment en ce qui concerne le personnel technique.

Les titulaires d'emplois communaux dont la nomination est régie par des dispositions spéciales sont rangés par le préfet dans l'une ou l'autre des catégories sus-indiquées d'après leurs grades ou leurs traitements, à l'exception de ceux pour lesquels il existe un statut disciplinaire établi également par des dispositions spéciales ou réglementaires.

ART. 4. — Dans le délai d'un mois à partir de l'établissement de la liste prévue à l'article 2, les employés, agents et ouvriers communaux sont appelés, à une date fixée par le préfet et portée à la connaissance des municipalités, à élire par circonscription et par catégorie, six collègues de leur circonscription et de leur catégorie pour les représenter au conseil de discipline. Il est procédé en même temps à la désignation de six délégués suppléants.

ART. 5 — Prennent part au vote, dans la catégorie à laquelle ils appartiennent, les fonctionnaires, agents ou ouvriers municipaux, qu'ils soient en service, ou qu'ils soient absents pour cause de congé régulier ou de maladie, qui figurent sur la liste établie par application de l'article 2.

Chaque électeur insère son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée sans autre mention extérieure que l'indication de la catégorie à laquelle il appartient. Il place cette enveloppe dans un deuxième pli cacheté portant extérieurement son nom, son emploi et sa signature

et, le jour de l'élection, adresse ce pli au préfet du département.

Dans les huit jours qui suivent celui de l'élection, une commission composée du préfet ou de son délégué, président, de trois fonctionnaires et de trois ouvriers communaux, nommés par le préfet, émarge sur les listes des électeurs les noms des votants, ouvre les plis cachetés, dépose dans une urne les secondes enveloppes qu'ils contiennent et procède au dépouillement des bulletins. Les élections ont lieu à la majorité relative.

Les élus sont classés d'après le nombre des suffrages recueillis par chacun d'eux. En cas d'égalité du nombre des suffrages, la priorité est déterminée par l'ancienneté des services ou par l'âge, si l'ancienneté est la même.

Le procès-verbal relatant le résultat du dépouillement, la liste d'émargement et les plis, enveloppes ou bulletins annulés ou non valables sont remis au préfet qui arrête, par circonscription et par catégorie la liste des délégués du personnel et de leurs suppléants et la porte à la connaissance des maires dans le délai maximum de quinze jours. Cette liste est publiée au Recueil des actes administratifs.

Les délégués du personnel sont élus pour une durée égale à celle du mandat des conseillers municipaux. Toutefois, ils continuent à exercer leur mandat jusqu'à l'élection de leurs successeurs.

Au cas où le nombre des délégués du personnel titulaires ou suppléants, d'une catégorie serait, par suite de décès, de démission, de révocation ou de toute autre cause réduit à deux, il serait aussitôt procédé, par les soins du préfet à de nouvelles élections dans la catégorie intéressée.

ART. 6. — (Modifié le 9 février 1932 dans son paragraphe 1^{er}).

Le maire qui défère au conseil de discipline un employé ou ouvrier de sa commune avise immédiatement de sa décision le juge de paix qui, conformément aux dispositions de la loi du 12 mars 1930 est appelé à présider le conseil. Dans les trois jours, le juge de paix réunit, à la mairie de la commune siège du conseil de discipline,

le maire de cette commune ou son délégué ainsi qu'un représentant désigné par lui du personnel des employés ou ouvriers de ladite commune. Il procède en leur présence à la formation du conseil de discipline en tirant au sort, sur les listes des délégués des conseils municipaux et du personnel établies conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 4 ci-dessus, les noms des membres qui doivent faire partie du conseil, soit comme titulaires, soit comme suppléants.

Au cas où parmi les délégués du personnel figurant sur la liste établie dans les conditions prévues aux articles 2, 3, 4 et 5 plus de trois appartiennent à la même commune que l'agent déféré et où, de ce fait, il serait impossible, par application des dispositions du paragraphe 10 de la loi unique du 12 mars 1930, de constituer le conseil de discipline le juge de paix tirera au sort, sur la liste d'une autre circonscription limitrophe qu'il choisira lui-même, le ou les délégués appelés à compléter le conseil de discipline.

La composition du conseil de discipline est aussitôt notifiée au maire et à l'agent intéressé par les soins du juge de paix.

L'agent déféré est en outre informé, par la voie administrative des motifs pour lesquels il est traduit devant le conseil de discipline, il est en même temps mis en demeure de prendre connaissance de son dossier.

Dans les dix jours à dater de cette mise en demeure les parties ont la faculté d'exercer leurs droits de récusation et l'agent déféré peut présenter par écrit ses moyens de défense ou désigner son défenseur, ainsi que les personnes qu'il désire faire entendre.

Le membre titulaire récusé est remplacé par un suppléant.

A l'expiration du délai de quinzaine qui suit cette mise en demeure le juge de paix fixe la date de la réunion du conseil de discipline. Il adresse un procès-verbal de la délibération, le fait signer par les membres du conseil présents à la séance et l'adresse au maire dans les trois jours.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

ART. 7. — Les premières désignations et élections en vue de la formation des conseils de discipline auront lieu dans le délai de trois mois à partir du présent décret.

ART. 8. — Le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur est chargé, etc...

Le Professeur, Président de la Thèse :

Signé : P. LAMPUE.

Vu :

Le Doyen :

Signé : H. NEZARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Caen, le 15 Juin 1932.

*Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université :*

Signé : L. MAIGRON.

Table des Matières

	PAGES
BIBLIOGRAPHIE	XI
INTRODUCTION	1

TITRE I

DU RECRUTEMENT DES AGENTS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

CHAPITRE I. — <i>Notions générales</i>	17
CHAPITRE II. — <i>Les pouvoirs de nomination du préfet. — Les restrictions apportées à ces pouvoirs</i>	21
CHAPITRE III. — <i>Les pouvoirs de nomination du maire. — Les restrictions apportées à ces pouvoirs</i>	29
CHAPITRE IV. — <i>Institutions ayant pour but d'améliorer le recrutement des agents publics départementaux et communaux</i>	39

TITRE II

LA SITUATION DES AGENTS PUBLICS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

CHAPITRE I. — <i>De l'avancement des agents publics départementaux et communaux</i>	49
CHAPITRE II. — <i>Des mesures disciplinaires prises à l'encontre des agents publics départementaux et communaux</i>	55

	PAGES.
SECTION I. — Des mesures disciplinaires pouvant être prises à l'encontre des agents publics communaux	56
§ I. — Les pouvoirs de révocation du maire; à l'égard de quels agents ils s'exercent.....	56
§ 2. — Des formes à observer. — Communication du dossier. — Avis d'un Conseil de discipline	61
SECTION II. — Des mesures disciplinaires pouvant être prises à l'encontre des agents publics départementaux	71
§ I. — Les pouvoirs du préfet.....	71
§ II. — Des formes à observer. — Communication du dossier. — Avis d'un Conseil de discipline	73
CHAPITRE III. — <i>Des avantages pécuniaires pouvant être réservés aux agents publics départementaux et communaux</i>	77
SECTION I. — Le traitement des agents publics départementaux et communaux.....	79
§ I. — Le traitement des agents publics municipaux	79
§ II. — Le traitement des fonctionnaires départementaux	82
SECTION II. — Les pensions de retraite des agents publics départementaux et communaux....	86
SECTION III. — Le projet de loi concernant les retraites des agents, employés et ouvriers de la commune et du département.....	93

TITRE III

LES GARANTIES D'ORDRE JURISPRUDENTIEL ACCORDEES AUX AGENTS PUBLICS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

CHAPITRE I. — <i>Voies de recours relatives aux actes de nomination et aux promotions des agents publics départementaux et communaux</i>	107
---	-----

	PAGES
CHAPITRE II. — <i>Voies de recours relatives aux actes de suspension et de révocation des agents publics départementaux et communaux....</i>	109
SECTION I. — Suspensions ou révocations prononcées irrégulièrement. — Recours pour excès de pouvoir. — Conséquences de l'annulation	110
SECTION II. — Révocations déguisées sous forme de suppressions d'emploi.....	114
SECTION III. — Indemnités en cas de révocation sans motifs légitimes.....	116
CHAPITRE III. — <i>Voies de recours ouvertes aux agents publics départementaux et communaux en matière de traitements et de pensions.....</i>	123
CHAPITRE IV. — <i>Situation particulière de quelques agents de l'Administration départementale ou communale.....</i>	125
SECTION I. — La situation des agents auxiliaires des services publics départementaux et communaux	126
SECTION II. — La situation du personnel des services industriels et commerciaux exploités en régie par le département ou la commune.	128
SECTION III. — La situation du personnel du concessionnaire de service public départemental ou communal.....	131
CONCLUSION	133

PRINCIPAUX TEXTES COMMENTÉS

- a) LOI DU 1^{er} AVRIL 1920. — Loi relative à la réorganisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures et à l'attribution d'un statut au personnel de ces services..... 137
- b) LOI DU 2 AVRIL 1920. — Loi portant ouverture de crédits sur l'exercice 1920, en vue de l'augmentation des traitements du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures. 139

	PAGES
c) Règlement d'Administration publique du 17 Juillet 1920.....	141
d) Projet de loi tendant à instituer un régime des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux...	148
e) Article 88 de la loi du 5 Avril 1884 et modification due à la loi du 23 octobre 1919.....	172
f) Loi du 12 Mars 1930. (Statut des agents communaux)	173
g) Règlement-type du 10 Mars 1920.....	175
h) Décret du 23 Juillet 1930 modifié par le décret du 9 Février 1932.....	178
TABLE DES MATIÈRES.....	185

RENNES
IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST

—
1932
